



القانون الدستوري

تأليف

دكتور وحيد زافيت و دكتور وايت ابراهيم
استاذ بكلية الحقوق وكيل كلية الحقوق

نوفبر سنة ١٩٣٧

الطبعة العشرة

بشارع الخليج الناصري بالقجالة رقم ٦ بمصر

بيان

جرت العادة أن تقسم دراسة القانون الدستورى الى قسمين كبيرين ، القسم الأول : المبادئ والنظم الأساسية ، القسم الثانى : دستور الدولة . وهذه هى الطريقة التى سنتبعها مبدئياً فى مؤلفنا فسنبحث أولاً فى « الكتاب الأول » الأنظمة الدستورية بوجه عام وهذا لا يمنعنا مع ذلك - كلما اقتضى الحال - من أن نمرج على الدستور المصرى لنعرف مقدار أخذه بهذه الأنظمة وما هى الحلول التى قررها لأن الفصل الثام بين أقسام المؤلف الواحد - خصوصاً فى مادة متصلة متداخلة الاجزاء كإعادة القانون الدستورى - مستحيل عملياً . وسنحصر الأبحاث التى يتناولها « الكتاب الأول » تحت عنوانين أساسيين : الدولة ، والحكومة (بمعنى نظام الحكم) بعد أن نعهد لها بكلمة عن الدساتير وأنواعها وحق المحاكم فى فحص دستورية القوانين . سنتكلم أولاً فى « باب أول » عن أنواع الدول من الوجهة الدستورية وخصوصاً عن الدولة الاتحادية l'Etat fédéral (هذا النوع الكثير الانتشار الآن والذى كثيراً ما يهمل فى دراسة الدستور) . وندرس ثانياً فى « باب ثانى » أشكال الحكومات المختلفة لافعين النظر بوجه خاص الى الشكل الجمهورى والملكى ونظام الحكم المباشر وشبه المباشر والنيابى والنظام الرئيسى والبرلمانى الخ . وسيسمح لنا الكلام عن الحكم النيابى بالإحاطة بكيفية تشكيل المجالس النيابية أى نظام المجلسين أو المجلس الفردى وقواعد الانتخاب . وسنتنزه فرصة الكلام عن النظام البرلمانى بصفة عامة للإشارة الى دستورنا المصرى تمهيداً لشرحه شرحاً أوفى فى « الكتاب الثانى » .

أما هذا « الكتاب الثانى » فسيخصص للدراسة وتحليل مواد دستور ١٩٢٣ إبريل سنة ١٩٢٣ وهو دستور الدولة المصرية الحالى .

ورأينا أن نعود في « كتاب ثالث » الى قانون الانتخاب لدراسته من الوجهة المصرية خاصة مع توخي الإنجاز بعد أن تكلمنا عن الحقوق الانتخابية وطريقة الانتخاب والشروط الواجب توفرها في المرشح بصفة عامة في « الكتاب الاول » . ويشتمل الكتاب الثالث أيضاً على بعض قرارات لجان الانتخاب في مصر نلفت اليها النظر لأنها شرح عملي لقانون الانتخاب عندنا .

ويحتوى المؤلف على « كتاب رابع » في الدساتير الأجنبية وليس المقصود هو دراسة الدساتير الأجنبية بتوسع فهذا يستدعى مجلدات ضخمة وانما الغرض من هذا « الكتاب الرابع » هو اعطاء فكرة موجزة سريعة عن أهم الدساتير الأجنبية (بلجيكا فرنسا . إنجلترا . الولايات المتحدة) .

واتماماً لفائدة أوردنا في « الملحق » أهم النصوص التي يهم القارىء معرفتها كنص دستور ١٩ ابريل سنة ١٩٢٣ وقانون الانتخاب واللائحة الداخلية لكل من المجلسين (الشيوخ والنواب) . ومن المهم جداً الاطلاع بهذه النصوص لأنها الأساس الذى يقوم عليه الشرح .

هذا وقد اضطررنا الطريقة التي اتبعناها الى التكرار في بعض الأحيان . والتكرار وان كان غالباً ممل إلا أنه في كتاب دراسى، وضع للطلبة قبل غيرهم، قد يفيد ويساعد على تثبيت الفكرة أو النظرية أو النص في ذهن القارىء .

الكتاب الأول

المبادئ والنظم الدستورية الأساسية

تمهيد

الدستور

تعريف القانون الدستوري وموضوعه : الدستور هو مجموعة القواعد الأساسية التي تبين شكل الدولة ونظام الحكم فيها ومدى سلطتها ازاء الأفراد وبعبارة أوضح القانون الدستوري هو ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلي الذي يبحث في كيفية تنظيم السلطات العامة في الدولة من حيث التكوين والاختصاص وعلاقة هذه السلطات ببعضها ويضع الحدود التي يجب على الدولة أن لا تتعدها في علاقاتها مع الجماعات والأفراد حفظاً لحقوق هؤلاء وحرياتهم . ولكل دولة دستور لأنه لا توجد جماعة بشرية على شيء من النظام بدون قواعد مكتوبة أو غير مكتوبة تكون في مجموعها الأسس التي تسير الجماعة على مقتضاها . والى عهد قريب كان يطلق في مصر على ما نسميه الآن بالقانون الدستوري عبارة « القانون الأساسي أو النظامي » وربما كانت هذه الألفاظ أكثر دلالة على المعنى المقصود ، فعبارة القانون الأساسي تشعر بما للدستور من المكانة الممتازة بالنسبة للقوانين الأخرى لأنه ينظم « أساس » الدولة ، ولكن منذ صدور دستور ١٩ ابريل سنة ١٩٣٣ شاع استعمال عبارة « القانون الدستوري » ولفظه « دستور » عندنا وامتزجتا بحياتنا العامة ، بينما فضلت دول شرقية أخرى كالعراق التمسك بعبارة « القانون الأساسي » لأن العبارة المذكورة أكثر عصرية من كلمة « دستور » .

الرساير المكتوبة والرساير العرفية : والدستور أما أن يكون مسطوراً (مكتوباً) أو عرفياً . فالدستور المسطور Constitution écrite هو مادونت نصومه وقواعده وأخذ شكلاً كتابياً في قانون واحد صادر في تاريخ معين أو في بضعة قوانين معلومة . أما الـرساير العرفية Constitutions Coutumières فتتروكة للعرف والعادة بدون كتابة ولا حصر . وإلى أواخر القرن الثامن عشر كانت جميع الـرساير تقريباً عرفية ولا زال الدستور الانكليزي في معظم نصومه غير مدون بل منشأه العادات والسوابق المتراكمة المتكررة ^(١) . ولكن منذ أواخر القرن الثامن عشر بدأت الـرساير المكتوبة في الظهور وعددها في الازدياد وكان أولها وأهمها دستور الولايات المتحدة الصادر في سنة ١٧٨٧ والمعروف بدستور فيلادلفيا ، ^(٢) والدستور الملكي الفرنسي الصادر في ٣ سبتمبر سنة ١٧٩١ وهو أول دستور فرنسي مكتوب وأول الـرساير التي تمخضت عنها الثورة الفرنسية . وجميع الـرساير الآت - إذا استثنينا الدستور الانكليزي - رساير مسطورة وأغلبها صادر في مستند واحد وفي تاريخ واحد كدستور بلجيكا الصادر في ٧ فبراير سنة ١٨٣١ ، ودستور ايطاليا الصادر في ٤ مارس سنة ١٨٤٨ ، ودستور الجمهورية الالمانية الصادر في ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ ، ودستور تشيكوسلوفاكيا الصادر في ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠ ، وتركيا ، ٣٠ ابريل سنة ١٩٢٤ والدستور المصري ، ١٩ ابريل سنة ١٩٢٣ الخ أما دستور الجمهورية الفرنسية الحالية فيتكون من ثلاثة قوانين دستورية صدرت في ٢٤ و ٢٥ فبراير و ١٦ يوليو سنة ١٨٧٥ . وتبدأ الـرساير المكتوبة عادة ببيان شكل الدولة (موحدة أو متحدة) وشكل حكومتها (ملكية جمهورية ، نياية ، برلمانية الخ) وتتكلم عن حقوق الأفراد السياسية العامة والدينية وعن السلطات العامة (التنفيذية والتشريعية والقضائية) وعن مسائل

(١) ولذا قال الكاتب الفرنسي de Tocqueville « أن انجلترا لا دستور لها ، يقصد بذلك أن ليس لها دستور مكتوب صادر في مستند واحد معروف يجمع شتات النصوص الدستورية كدستور الولايات المتحدة أو بلجيكا مثلاً .

(٢) احتفلت الولايات المتحدة في صيف سنة ١٩٣٧ بمرور ١٥٠ عاماً على هذا الدستور .

أخرى كالمالية والجيش وكيفية تعديل الدستور وتنقيحه وتشتمل عادة على أحكام مؤقتة أو ختامية خاصة بفترة الانتقال بين العهدين السابق على اعلان الدستور واللاحق له (أنظر الدستور المصري مثلاً)^(١) وتتماز الدساتير الأوروبية الحديثة التي صدرت عقب الحرب العظمى بأهتمامها بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية وهذا ظاهر بنوع خاص في دستور الجمهورية الألمانية (١٩١٩) ودستور مملكة يوجو سلافيا الصادر في ٢٨ يونيو سنة ١٩٢١ .^(٢)

وللدساتير المكتوبة ميزة كبرى : الوضوح والثبات . في استطاعة كل انسان أن يرجع إلى نصوصها فيسهل على المحكومين التمسك بها قبل الأحكام ، وعلى كل سلطة أن تعرف مدى حقوقها واختصاصاتها أزاء السلطات الأخرى . فتدوين الدستور يساعد على احترام قواعده وتوطيد أركانه . ومع ذلك فقد ظهر للدساتير المكتوبة خصوم في أوائل القرن الماضي نذكر منهم على الخصوص الفيلسوف الفرنسي De Bonald . تمك الفيلسوف المذكور على معاصريه الذين يكادون في تشييد نظام الحكم في الدولة على أساس بضعة نصوص مدونة لا صلة لها بالماضي فخير الدساتير في نظره هو ما كان وليد الزمن والأجيال . وفي الواقع الفارق بين الدول ذات الدساتير العرفية (غير المسطورة) والدول ذات الدساتير المسطورة أقل مما قد يتصور لأول وهلة فأنجلترا دستورها في مجموعة غير مسطور ومع ذلك بعض القواعد الأساسية الانكليزية مدون « كالمagna كارتا » Magna Carta (١٢١٥) وقانون الحقوق The Bill of Rights (١٦٨٨) وقانون تورات العرش Act of Settlement (١٧٠١) وقانون ١٨ أغسطس

(١) يجب مع ذلك أن لا يستفاد مما تقدم أن هناك شكلاً أو « قالباً » خاصاً تتخذه حتماً جميع الدساتير المكتوبة إذ الواقع أنها تختلف عن بعضها من حيث عدد المواد والفصول والتبويب والمسائل التي تعرض لها ولو أن الموضوعات التي ذكرناها هي التي ترد عادة في هذه الدساتير .

(٢) أنظر دستور سنة ١٩١٩ الألماني مواد ١١٩ وما بعدها و ١٥١ الى ١٦٥ ودستور يوجوسلافيا مواد ٢٣ الى ٤٤ ونلاحظ أن هذا الدستور الأخير ألفي سنة ١٩٢٩ وحل محله دستور جديد في سنة ١٩٣١ وأن الدستور الألماني معطل الآن .

سنة ١٩١١ الذى ينظم علاقة مجلسى البرلمان (الموم والوردات) ببعضهما ويحدد من سلطة واختصاصات مجلس اللوردات ... الخ . وعلى العكس فلما يحتوى الدستور فى الدول ذات الدساتير المسطورة على جميع القواعد الدستورية بل كثير منها تقرره العادات والعرف وأحكام المحاكم والسوابق .

الدساتير المرنة والدساتير الجامدة . تنقسم الدساتير من جهة أخرى الى مرنة وجامدة فاللدستور المرن Const. Souple هو الذى يمكن تعديله وتنقيحه بدون اجراءات خاصة وقانون عادى صادر من الهيئة التشريعية العادية . فالبرلمان الذى يملك سن القوانين العادية وتعديلها يملك أيضاً و بنفس الطريقة تعديل الدستور ، وفى هذه الحالة لا يختلف الدستور عن القوانين العادية إلا من جهة الموضوع فقط لا من حيث الشكل والقوة وجميع الدساتير غير المكتوبة دساتير مرنة كاللدستور الانكليزى ^(١) ويشترك معها فى المرونة بعض الدساتير المكتوبة كاللدستور الايطالى الصادر فى سنة ١٨٤٨ فإنه لم ينص على طريقة خاصة لتعديل نصوصه ولذا يجوز للبرلمان الايطالى أن يعدل الدستور كله أو بعضه كما يعدل أى قانون آخر . ^(٢) أما اللدستور الجامد Rigid فهو الذى لا يمكن تعديله بنفس السهولة التى تعدل بها القوانين العادية بل لا بد من اتباع اجراءات خاصة تختلف باختلاف البلاد : —

(١) فأحياناً يشترط لتعديل الدستور دعوة جمعية وطنية تأسيسية Assemblée Constituante أو Convention كما يسميها الأمريكان وهذه الطريقة هى أقصى درجات « الجمود » ويترتب على ذلك وجود هيتين تشريعتين فى الدولة : البرلمان للقوانين العادية

(١) البرلمان فى انكلترا يستطيع أن يغير ويلغى ويعدل أى قانون من قوانين الدولة بما فى ذلك القوانين المنظمة للسلطات العامة والحريات الأفراد . ومن الأمثلة السائرة فى انكلترا أن البرلمان يستطيع كل شئ الا تحويل الرجل للمرأة والعكس ،

“ Parliament can do every thing except make a man a woman or a woman a man.”

(٢) ولذلك نجد أن مجال الدفع بعدم دستورية القوانين فى انكلترا وإيطاليا وغيرها من الدول ذات الدساتير المرنة ضيق جداً . إذ طالما أن القانون صدر صحيحاً من الوجهة الشكلية لا يمكن القول بأنه مخالف للدستور .

والجمعية التأسيسية لتشريع الدستورى . ولا يمكن للبرلمان فى هذه الحالة أن يمس قانوناً دستورياً .

(٢) وفى بعض الدول كسويسرا لا ينفذ تعديل الدستور إلا إذا وافق عليه الشعب إذ استفتاء الشعب هناك ضرورى فى جميع القوانين الدستورية سواء فى ذلك دستور الاتحاد نفسه ودساتير المقاطعات . (١)

(٣) وفى دول أخرى يكفى لتعديل الدستور اجتماع مجلسى البرلمان نفسه بشكل مؤتمر أو جمعية وطنية مع اشتراط أغلبية خاصة لأقرار هذا التعديل ، وهذه هى الطريقة الفرنسية فينص قانون ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥ الدستورى الفرنسى (مادة ٨) على أنه إذا قرر كل من المجلسين على حدة وبالأغلبية المطلقة للأصوات (وهى الأغلبية العادية) ضرورة تعديل الدستور يجتمعان فى هيئة جمعية وطنية أو مؤتمر لمباشرة هذا التعديل . ولا تلتزم الجمعية المذكورة فى باريز (مقر البرلمان) بل بالقرب منها بضاحية وبقصر فرساي ، ولا يعتبر التعديل نافذاً إلا إذا وافقت عليه الجمعية الوطنية بأغلبية ممتازة هى الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلسين جميعهم لا أغلبية المصوتين *Votants* فقط . من ذلك نرى إنه لتعديل الدستور فى فرنسا تكفى الأغلبية العادية لاقتراح التعديل بينما تشترط أغلبية خاصة لأقراره ؛ ولباشرة هذا التعديل فى مرحلته الأخيرة يجتمع المجلسان معاً وحتماً فى هيئة جمعية وطنية (بفرساي) ، بينما يؤدى كل منهما وظيفته على انفراد فى الظروف العادية فيوافق كل مجلس على حدة على القوانين العادية والميزانية والضرائب الخ . هذه الفروق تكفى لتمييز « الجمعية الوطنية » عن البرلمان العادى ولو أنها مكونة من نفس أعضاء هذا الأخير . (٢)

(٤) وفى بلجيكا اذا اقترح مجلسا البرلمان تنقيح الدستور وحددا النصوص المراد تنقيحها ووافق الملك على ذلك يحل المجلسان بقوة القانون لاجراء انتخابات

(١) نلاحظ ان الاستفتاء الشعبى موجود أيضاً فى بعض المقاطعات السويسرية حتى فيما يتعلق بالقوانين العادية (أنظر فيما بعد الحكومة نصف المباشرة)
(٢) نلاحظ أنه فى حالة اجتماع المجلسين فى فرنسا بهيئة مؤتمر لتعديل الدستور (أولاتخابات رئيس الجمهورية) تكون الرئاسة لرئيس مجلس الشيوخ ولائحة هذا المجلس هى التى تطبق .

جديدة ثم يقرر المجلسان الجديدان بالاتفاق مع الملك موضوع التعديل ولا يكون هذا القرار نافذاً إلا بحضور ثلثي الأعضاء في كل من المجلسين وبأغلبية ثلثي الأصوات على الأقل (مادة ١٣١ دستور). والفرض من حل البرلمان واجراء انتخابات جديدة قبل مناقشة التعديل هو معرفة رأى الشعب أى الناخبين . إذ تعديل الدستور سيكون بطبيعة الحال أهم المسائل التى ستتناولها المناقشة اثناء الحملة الانتخابية . فالشعب بانتخابه أغلبية موافقة على التعديل أو معارضة له يبدى رأيه فى الموضوع بطريقة غير مباشرة .

٥) أما فى مصر فلا يحل البرلمان حتماً قبل مباشرة التعديل كما هو الحال فى بلجيكا ولا ينعقد بهيئة مؤتمر كما هو متبع فى فرنسا لكن يشترط مع ذلك لتعديل الدستور أولاً - أغلبية خاصة فى كل من المجلسين على حدة لاقتراح التعديل ثم لاجرائه . ثانياً - موافقة الملك على هذا التعديل فى مرحلته . إذ نصت المادة ١٥٧ دستور « لأجل تنقيح الدستور يصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة لأعضائه جميعاً (لا بأغلبية الأصوات فقط) قراراً بضرورته وبتحديد موضوعه وإذا صدق الملك على هذا القرار يصدر المجلسان (كل على افراد) بالاتفاق مع الملك قرارهما بشأن المسائل التى هى محل للتنقيح ولا تصح المناقشة فى كل من المجلسين (فى هذه المرحلة الأخيرة) إلا إذا حضر ثلثا أعضائه ويشترط لصحة القرارات أن تصدر بأغلبية ثلثي الأعضاء » .

ويطلق على السلطة أو الهيئة التى تملك تعديل الدستور وتنقيحه عبارة : السلطة المؤسسة (Le pouvoir Constituant) وهى تختلف باختلاف البلاد كما رأينا قد تكون جمعية تأسيسية مستقلة أصلاً عن البرلمان ، أو البرلمان نفسه منعقداً بهيئة جمعية وطنية ومع اتباع اجراءات خاصة ، أو البرلمان والملك الخ .

وبالرغم من اختلاف طريقة التعديل كما نرى فالفكرة واحدة فى جميع الدساتير الجامدة : وضع بعض الصعوبات فى سبيل تنقيح الدستور حتى لا تصبح نصوصه عرضة للتغيير والتبديل والبحث حسب أهواء البرلمان ، واحاطة القانون الأساسى للدولة بشئ من الثبات والاستقرار . ولنفس الفرض تنص دساتير عديدة على عدم

امكان المساس ببعض نصوصها . فيص الدستور الفرنسى مثلاً ان « شكل الحكومة الجمهورى لا يمكن اقتراح تعديله » . وذكرت المادة ١٥٦ دستور سنة ١٩٢٣ (المصرى) أن « الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابى البرلمانى ونظام وراثة العرش وبيادى الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور لا يمكن اقتراح تنقيحها » والمادة ١٥٨ على أنه « لا يجوز إحداث أى تنقيح فى الدستور خاص بحقوق مسند الملكية مدة قيام وصاية العرش » . كما قررت دساتير أخرى عدم جواز تعديلها قبل انتهاء مدة معينة : مادة ١٥٦ دستور ٢٢ اكتوبر سنة ١٩٣٠ (المصرى) « لا يجوز اقتراح تنقيح هذا الدستور فى العشر السنوات التى تلى العمل به » ومع كل لم يعمر الدستور المذكور طويلاً إذ التى فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٤ أى بعد أربعة أعوام فقط من صدوره . وفى الواقع هذا النص وأمثاله ليس إلا حائلاً من ورق لا يمكن أن يصمد أمام تيارات الحوادث .

وكثيراً ما تشتمل الدساتير المكتوبة الجامدة على مسائل لا علاقة لها أصلاً بنظام الحكم والقانون الدستورى وانما أدخلت فى صلب الدستور لكي يصبح لها ما لنصوصه من الحصانة وعدم القابلية للتعديل إلا باتباع اجراءات خاصة ^(١) . وحشو الدساتير على هذا الوجه شائع على الخصوص فى دساتير الولايات المتحدة الأمريكية . وقد لاحظ بعضهم مثلاً أن دستور مقاطعة فرجيا (إحدى دويلات الولايات المتحدة) كان يملأ حين صدر سنة ١٧٧٦ أربعة صفحات فقط فأصبح يشغل فى سنة ١٨٣٠ سبعة صفحات وفى الطبعة الثالثة ١٨ صفحة وفى سنة ١٨٧٠ (الطبعة الرابعة) ٢٢ صفحة . وفى مدة قرن تقريباً تضخمت مواد الدستور إلى أكثر من خمسة أمثاله !

(١) مثال ذلك النص فى الدستور الفرنسى فى ١٠ أغسطس سنة ١٩٢٦ على إنشاء صندوق لإدارة السندات العامة واستهلاك الدين (Caisse d'Amortissement) فقد رأت وزارة المسيو بوانكاريه فى ذلك الوقت أن النص على ذلك فى صلب الدستور يؤكد أولاً عزم فرنسا على النهوض بمآلتها (بعد أن اضطربت هذه المالية اضطراباً شديداً وتدهور سعر الفرنك) ويحول ثانياً دون امكان التعديل والتبديل فى نظام صندوق الاستهلاك المذكور بقوانين عادية بعد أن أصبح جزءاً من الدستور .

سلطة المحاكم في فحص دستورية القوانين : يترتب على كون الدستور جامداً كما رأينا إحاطة النصوص الدستورية بشئ من المناعة إذ طالما أنه لا يمكن تعديل الدستور أو تنقيحه إلا باتباع اجراءات خاصة يصبح الدستور أعلى مرتبة من القوانين العادية لا تجوز مخالفته بقانون عادي . ولكن إذا أصدر البرلمان قانوناً خالف فيه بعض نصوص الدستور فهل تلك المحاكم ابطال القانون المذكور أو على الأقل عدم الأخذ به في القضية المطروحة أمامها لعدم دستوريته ؟ إذا حكمنا المنطق وحده وجب أن نعترف للمحاكم بدون تردد بحق استبعاد كل قانون يخالف الدستور إذ من القواعد المسلم بها أنه في حالة تعارض قاعدتين إحداها أعلى مرتبة من الأخرى القاعدة العليا هي التي يجب أن تسود . بما أن الدستور هو القانون الأعلى والأساسي والأعلى للدولة ويزيد في مناعته وتفوقه كونه جامداً (Rigide) فطبيعي أن تتمسك به المحاكم دون غيره في حالة تعارضه مع قانون أدنى منه مرتبة كالقوانين العادية . ولكن الحل في الواقع يختلف باختلاف البلاد والدساتير ومكانة السلطة القضائية في كل دولة .

(١) الطعن في دستورية القوانين بطريق الدعوى الأصلية أمام محكمة

خاصة : فبعض الدساتير الحديثة كدستور تشيكوسلوفاكيا الصادر في ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠ ودستور النمسا الصادر في أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ (مادة ١٤٠) سمحت بالطعن في دستورية القوانين برفع دعوى أصلية Par voie d'action أمام محكمة خاصة يطلب فيها ابطال القانون المخالف للدستور ^(١) (المحكمة الدستورية في تشيكوسلوفاكيا المحكمة العليا الدستورية في النمسا) فإذا نجحت هذه الدعوى وقبل

(١) ولكن لا يملك الأفراد رفع هذه الدعوى إذ الطعن في دستورية القوانين بطريق الدعوى الأصلية أمام المحكمة الخاصة في النمسا وتشيكوسلوفاكيا لم يعط إلا لبعض الهيئات العامة وحدها . فبحسب دستور النمسا الصادر في أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ مثلاً لحكومة الاتحاد وحدها الطعن في دستورية القوانين الصادرة من المقاطعات كما أن الحكومات المقاطعات وحدها الطعن في دستورية القوانين الصادرة من البرلمان الاتحادي . وحرمان الأفراد من استعمال هذا الحق يقلل كثيراً من أهميته كسلاح للحفاظ على الدستور .

الطعن ترتب على ذلك بطلان القانون وسقوطه بالنسبة للجميع ولا يمكن الالتجاء إلى هذه الطريقة إلا بناء على نص صريح في الدستور بعكس طريقة الدفع الفرعى الذى سننكلم عنه فهو لا يحتاج الى نص خاص .

(٢) الطعن فى دستورية القوانين بطريق الدفع الفرعى أمام المحاكم العادية : هذا النوع أكثر انتشاراً من السابق وأحسن مثل له الولايات المتحدة . فى الولايات المتحدة الأمريكية (وهذا هو الحال أيضاً فى رومانيا وبعض الدول الأوربية مع اختلاف فى التفاصيل) لا يطعن فى دستورية القوانين بصفة أصلية بل بطريق الدفع الفرعى فقط Par voie d'exception أمام المحاكم العادية وأثناء النظر فى دعوى من الدعاوى . فإذا حوكم الشخص مثلاً لمخالفته لقانون من القوانين ودفع هذا الشخص أثناء محاكمته بعدم دستورية القانون الذى يحاكم من أجله فله محكمة التى تنظر الدعوى فحص هذا الدفع الفرعى وبالتالى فحص دستورية القانون محل النزاع فإذا ثبت لديها أنه مخالف للدستور حقيقة امتنعت عن تطبيقه و برأت الشخص المحاكم . فالحكم بعدم دستورية قانون من القوانين فى الولايات المتحدة لا يترتب عليه سقوط القانون بالنسبة للكافة بل فقط استعباده وعدم ترتيب أى أثر عليه فى الدعوى المعينة المنظورة بالقات أما القانون نفسه فيظل باقياً حتى تلغيه أو تعدله السلطة التشريعية . ولكن القضاء بعدم دستوريته خصوصاً إذا كان الحكم صادراً من محكمة عليا يشل فى الواقع من تطبيقه . ويحصل أحياناً أن تختلف أحكام المحاكم فى الدولة بخصوص دستورية قانون من القوانين فىرى بعضها أنه غير دستورى ويرفض تطبيقه بينما يرى البعض الآخر أنه موافق للدستور بل قد تغير المحكمة الواحدة رأياً بعد فترة من الزمن وتقضى بدستورية قانون سبق أن حكمت بعدم دستوريته . ويترب على ذلك أن القوانين تظل مدة طويلة فى حالة شك وأبهام حتى يقطع فى دستوريتهما أو عدم دستوريتهما . وفحص دستورية القوانين فى الولايات المتحدة ليس من حق المحكمة العليا الاتحادية وحدها (المؤلفة من ٩ قضاة : رئيس Chief justice وثمانية قضاة Associate justice يعينهم رئيس الولايات المتحدة بموافقة مجلس الشيوخ) بل غارسه

جميع المحاكم ^(١) وأسرفت بعض محاكم الولايات على الخصوص - حيث القضاة يمينون بالانتخاب - في استعمال سلطتها هذه ققضت مثلاً إحدى هذه المحاكم بعدم دستورية بعض القوانين خطأ في العنوان . وتوسعت المحكمة العليا الاتحادية نفسها في معنى عدم الدستورية لدرجة أثارت النقد وسخط كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية عليها ^(٢) خصوصاً وإن بعض الأحكام التي أصدرتها هذه المحكمة بعدم الدستورية لم تصدر منها إلا بأغلبية ٥ أصوات ضد أربعة Five to four أى بأغلبية صوت واحد فقط ^(٣) وهكذا يمكن لحمة قضاة أن يعطلوا قانوناً صادراً من الكونجرس (البرلمان الاتحادى) ومنذ أوائل القرن الحالى كان نصيب عدد كبير من القوانين الاجتماعية والاقتصادية (كالقوانين المحددة لساعات العمل أو المقرة لحد أدنى لاجور العمال الخ ..) التي وضعها البرلمان الاتحادى Congress وأغبطت بها السلطة التنفيذية الفشل لقضاء المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستوريتها . وهذا ما أصاب فئة غير قليلة من القوانين التي استصدرها الرئيس روزفلات الحالى تنفيذاً لبرنامج

(١) حق المحاكم في الولايات المتحدة بما في ذلك المحكمة الاتحادية العليا في فحص دستورية القوانين لم يكن منصوصاً عليه في الدستور بل تقرر بأحكام القضاء نفسه وساعد على تقرير سوابقه في أوائل القرن الماضى قاضى القضاء Chief Justice أى رئيس المحكمة الاتحادية العليا جون مرشال (J. Marshall) وكانت أول مرة قضى فيها بعدم دستورية قانون صادر من البرلمان الاتحادى لمخالفته لدستور الاتحاد سنة ١٨٠٣ في قضية « مبرى ضد مديسون » (Marbury V. Madison) وجاء في حكم المحكمة العليا حيثئذ ان القانون الصادر من البرلمان خلافاً للدستور يعتبر باطلاً لا أثر له Null and void and of no effect ونلاحظ ان حق المحاكم في فحص دستورية القوانين أعترف به وطبقته الولايات الداخلة في الاتحاد قبل أن يطبق في الاتحاد نفسه .

(٢) راجع في الموضوع كتاب العلامة الفرنسى Lambert الذى سماه « حكومة القضاة Le gouvernement des juges » اشارة إلى مدى سلطة القضاة في الولايات المتحدة الأمريكية .

(٣) لذلك اقترح أحد أعضاء مجلس الشيوخ الأمريكى (الشيخ وليم بوراه) في سنة ١٩٢٣ تعديل الدستور والنص فيه على أنه لا يمكن للمحكمة الاتحادية العليا القضاء بعدم دستورية قانون صادر من البرلمان الاتحادى إلا بأغلبية ٧ أصوات من تسعة على الأقل .

«الانعاش الاقتصادي» الذي كرس لوضعه وتنفيذه مدة رئاسته الأولى ولذا صمم الرئيس روزفلت منذ إعادة انتخابه في نوفمبر سنة ١٩٣٦-يناير سنة ١٩٣٧ (لمدة أربعة سنوات أخرى) على السعي لتعديل نظام المحكمة الاتحادية العليا بقصد تقييد سلطتها في فحص دستورية القوانين مقررًا «أن حكومة الولايات المتحدة يجب أن تكون حكومة قوانين لا حكومة قضاة»^(١) ولكن العيوب المتقدمة يجب أن لا تسبنا الفوائد الجلية المترتبة على سلطة المحاكم في رقابة القوانين فالرقابة المذكورة هي الطريقة العملية الناجمة لحل البرلمان نفسه على احترام الدستور وحماية الأفراد ضد القوانين الجائرة . ولذلك نجد أن سلطة المحاكم في فحص دستورية القوانين كلما دفع امامها بعدم دستوريتها من الأنظمة الآخذة في الانتشار الآن في كندا وأستراليا وجنوب أفريقيا ترفض المحاكم تطبيق القوانين المخالفة للدستور مع عدم وجود نص صريح بمنحها هذا الحق . وفي البرتغال ينص الدستور الحالي الصادر في سنة ١٩٣٢ مادة ١٢٢ (كدستور سنة ١٩١١ القديم مادة ٦٣) على ان للمحاكم الحق في الامتناع عن تطبيق قانون يخالف للدستور . وفي اليونان استتج القضاء من عدم وجود نص صريح يحرم عليه فحص دستورية القوانين ثبوت حقه في ذلك . وهذا ما قرره المحاكم في رومانيا أيضاً (حكم محكمة إلقوف في ٢ فبراير سنة ١٩١٢ ومحكمة النقض الرومانية في ١٦ مارس سنة ١٩١٢) . وقد جاء دستور رومانيا الحالي الصادر سنة ١٩٢٣ (مادة ١٠٣) مؤيداً لهذا الحق ولكنه احتفظ به لمحكمة النقض وحدها جميع الدوائر

(١) وأذاع لرئيس روزفلت في ١٠ مارس سنة ١٩٣٧ خطاباً بالراديو على الأمة الأمريكية انتقد فيه تحكم المحكمة الاتحادية العليا في القوانين والدستور جاء فيه « اننا لا نستطيع تسليم مصيرنا الدستوري الى رأى بضعة رجال يخشون على المستقبل فينكرون علينا الوسائل الضرورية لمعالجة الحاضر ان المحكمة لم تكن تعمل كهيئة قضائية بل كهيئة سياسية والصعوبة لم تنشأ من المحكمة بصفتها هيئة بل من أعضائها . وطلب من البرلمان الاسراع في درس مشروع الاصلاح القضائي الذي يسمح للرئيس بحالة القضاة على المعاش في سن السبعين .

مجتمعة . وعلى المكس لا زال الدفع بعدم دستورية القوانين وسلطة المحاكم في الأخذ به موضع مناقشة وجدل في بلاد أخرى .

فحص دستورية القوانين في فرنسا ومصر : بالرغم من دفاع كثير من رجال الفقه الفرنسي (دوجي . هنري برتيلبي ، هوريو ، ميستر ، رولاند) عن حق المحاكم الفرنسية في فحص دستورية القوانين اذا ما دفع أمامها بأن قانوناً ما جاء مخالفاً للدستور (كما هو الحال في امريكا) بحجة أن الدستور هو القانون الأعلى وأن السيادة يجب أن تكون له على سائر القوانين ، فإن المحاكم الفرنسية لم نجد بعد الشجاعة الكافية للاعتراف لنفسها بذلك الحق وفي الواقع القضاة في فرنسا لا يتمتعون بالاستقلال الكافي فبالرغم من عدم قابليتهم للعزل لا زال أمر ترقيتهم وتقليلهم إلى حد كبير بيد السلطة التنفيذية الخاضعة بدورها للبرلمان . فالبرلمان الفرنسي يستطيع أن يخالف الدستور دون أن يخشى رقابة من جهة القضاء . وهناك علاوة على ذلك نصوص صريحة (كالمادة ١٢٧ قانون عقوبات فرنسي) تحول دون تقرير هذه الرقابة للمحاكم . وقد حاول كل من برتيلبي وهوريو عبثاً حل القضاء الفرنسي على العدول عن خطئه .

وما قلناه عن فرنسا نقوله أيضاً عن مصر فبالرغم من أن الفقه المصري ^(١) يرى أن للمحاكم عندنا الحق في عدم الأخذ بقانون مخالف للدستور إلا أن المحاكم نفسها لم تقض بذلك بصفة لا تحتمل الشك . لقد ذهب المستر برنتون المستشار بمحكمة

(١) انظر : عبد السلام ذهني ووايت ابراهيم ، مجموعة رسائل في الأنظمة الدستورية والادارية والقضائية المقارنة (الرسالة الثانية) ص ٢٢ وما بعدها . والمستر برنتون (المستشار بمحكمة الاستئناف المختلطة) ، في مهمة السلطة القضائية في المسائل الدستورية بالولايات المتحدة وبتصر ، محاضرة نشرت سنة ١٩٢٠ . وشكري نجيب La constitution Egyptienne et le Contrôle de la Constitutionnalité des lois رسالة للدكتوراه ، باريز سنة ١٩٢٩ (هذه الرسالة غامضة ولم يأت المؤلف بحكم مصري واحد يمكن أن يستدل منه حقيقة أن للمحاكم المصرية حق عدم الأخذ بقانون مخالف للدستور) .

الاستئناف المختلطة إلى القول بأن القضاء المصرى فى أحكامه قد قرر أكثر من مرة حق المحاكم فى فحص دستورية القوانين وعدم الأخذ بقانون مخالف للدستور وأشار إلى حكم محكمة النقض الأهلى فى ٤ يناير سنة ١٩٢٤ (المجموعة الرسمية المجلد ٢٧ رقم ٦٣) والى حكم محكمة مصر الأهلية فى ٢٣ مايو سنة ١٩٢٩ (المحاماة ١٩٢٩ - ١٩٣٠ ص ٨٧٧ رقم ٤٨٢) ولكننا رجعنا إلى هذين الحكمين فلم نجد أنهما حاسمان فى الموضوع ولا يمكن الاستناد إليهما على وجه التأكيد للقول بأن القضاء عندنا يؤيد هذه النظرية. (١)

ويصح أن نشير هنا الى فقرة وردت بالمذكرة الإيضاحية للرسوم بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٣٤ (تعطيل بعض أحكام القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩١٢ الخاص بلائحة المحاماة أمام المحاكم الأهلية) جاء فيها : « غير أن جماعة من المحامين اجتمعوا بوصف انهم جمعية عمومية وزعموا لأنفسهم حق البحث فى دستورية القوانين فى مبدى لا تملك ذلك أى هيئة قضائية فى البلاد... (٢) . طبعاً لا نود أن نعطي لفقرة واردة بمذكرة إيضاحية لأحد القوانين أو المراسيم بقوانين أكثر مما نستحق من الأهمية لكننا على كل شهادة من واضى هذه المذكرة (وزير الحفانية فى ذلك الوقت وأعوانه) بأن حق البحث فى دستورية القوانين لا تملكه « أى هيئة قضائية فى البلاد » .

(١) الحكم الأول المشار اليه اكفى بالقول أن القانون المطعون فيه لا يتعارض مع الدستور وهذا لا يستدل منه حتماً أن المحكمة كانت ترفض تطبيقه لو أنه كان مخالفاً للدستور . أما الحكم الثانى فخاص بإلغاء الدستور للقوانين والمراسيم واللوائح السابقة على صدوره ، وهذه النقطة (إلغاء قانون سابق بقانون لاحق له) لا تتصل بموضوع بحث دستورية القوانين الذى يقتض قانوناً صادراً بعد صدور الدستور ومخالفاً له لا سابقاً عليه .

(٢) انظر : مجموعة القوانين والمراسيم والأوامر الملكية للثلاثة الأشهر الثالثة من

أتمتعون بالسلطة من حيث مصدرها : قد يصدر الدستور في شكل منحة من الحاكم Const. octroyée أو يكون نتيجة تعاقد Pacte بينه وبين الشعب (أو هيئة تتكلم باسم الشعب وتعمل لحسابه) وأخيراً قد يكون ولید جمعية وطنية تأسيسية منتخبة من الأمة . وظروف كل دولة هي التي تحدد اختيار الطريق الاول أو الثاني أو الثالث .

(١) **الدستور الصادر بشكل منحه :** فإذا كانت السلطة في الأصل مركزة في يد الحاكم أو الملك وأراد أن يشرك معه الأمة في الحكم متازلاً عن شيء من حقوقه فإنه غالباً يعطى أمته دستوراً في شكل منحة منه Oetroi . أمثلة ذلك دستور ٤ يونيو سنة ١٨١٤ الفرنسي الذي منحه لوى الثامن عشر لأمته بعد عودة الملكيه وسقوط نابليون بونابرت ، ودستور ١١ فبراير سنة ١٨٨٩ الياباني الذي منحه الميكادو (امبراطور اليابان) لشعبه، ودستور سنة ١٩٠٦ الروسي، ودستور سنة ١٨٤٨ الإيطالي ودستور ١٩ إبريل سنة ١٩٢٣ المصري فقد صدر هو أيضاً بشكل منحة (أمر ملكي رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣) حقيقة أن المغفور له الملك فؤاد ووزرائه لم يستقروا بوضع هذا الدستور في مارس سنة ١٩٢٢ أصدر جلالة أمرأ كريماً بأعداد مشروع لوضع نظام دستوري يحقق التعاون بين الأمة والحكومة في إدارة شئون البلاد واستماتت الوزارة القائمة حينذاك (وزارة عبد الحالق ثروت باشا) في القيام بهذه المهمة بآراء لجنة مكونة من ٣٠ عضواً من خيرة رجال مصر^(١) . لكن لا يمكن اعتبار هذه اللجنة المشكلة بطريق التعيين جمعية وطنية تأسيسية ويجب أن نراعى أنها لم تكلف بوضع الدستور نفسه بل مشروعه فقط . وفعلًا بعد أن أتمت عملها ورفعت مشروعها الى

(١) ولذلك عرفت هذه اللجنة بلجنة الدستور أو « لجنة الثلاثين » وقد كونت لجنة فرعية من أعضائها سميت بلجنة « المبادئ العامة » كان من بين أعضائها مع حفظ الألقاب : عبد العزيز فهمي وعلى ماهر ومحمد علي علوبه وعبد اللطيف المكباتي وتوفيق دوس وعبد الحميد مصطفى وعبد الحميد بدوي والشيخ نجيت وإبراهيم الهلباوي الخ وعقدت جلساتها برئاسة المرحوم رشدي باشا وكان معظم أعضاء لجنة الثلاثين من حزب الأحرار الدستوريين أما الوفد والحزب الوطني فرفضوا أن يشتركوا في أعمال هذه اللجنة

الحكومة عرضته هذه على اللجنة الاستشارية التشريعية بوزارة الحفانية فأدخلت عليه عدة تعديلات ثم صدر به الامر الملكي رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣ « بوضع نظام دستوري للدولة المصرية » ولذا بالرغم من الظروف المختلفة التي لازمت صدور (التبليغ البريطاني الذي بلغ الى عظمة السلطان فؤاد - جلالة الملك فيما بعد - في ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ ، قوة الشعور الوطني مما جعل من الضروري اشراك الشعب بصفة جدية في إدارة الحكم ، استعانة الحكومة بلجنة الثلاثين الخ) لا شك عندنا أن الصفة الغالبة في دستور سنة ١٩٢٣ الحالي هي صفة المنحة من الحاكم .

ولا يترتب على صدور الدستور بشكل منحة أن يكون للحاكم الذي منحه - أو بعبارة أخرى للملك - الحق في سحبه ثانية في أى وقت شاء . فان الدستور بمجرد صدوره وتنفيذه تتعلق به حقوق الأمة ولا يمكن تعديله بعد ذلك الا بموافقة الأمة أو نوابها لالبناء على أرادة الملك وحده ، هذا اذا لم ينص الدستور على طريقة تعديله أما اذا نص على ذلك فيجب اتباع احكامه . فبحسب دستورنا المصرى مثلا (مادة ١٥٧) لا يجوز تعديل الدستور الا باتفاق كل من الملك والبرلمان معاً بالطريقة التي سبق لنا الاشارة اليها .

وضمائنا لاحترام الدستور تنص معظم الدساتير على وجوب حلف رئيس الدولة الميمين على احترامها فجاء في المادة ٥٠ دستور مصرى مثلا قياساً على ما قرره الدساتير الملكية الأخرى أنه قبل أن يياشر الملك سلطته الدستورية يحلف الميمين الآتية امام هيئة المجلسين مجتمعين « أحلف بالله العظيم أن أحترم الدستور وقوانين الأمة المصرية وأحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه » . ولكن ليس لهذه الميمين في الواقع قيمة عملية كبيرة فأنها لم تحمل دون تعطيل دساتير عديدة (مثال ذلك تعطيل دستور ١٩ ابريل سنة ١٩٢٣ عندنا عدة مرات ثم الفاؤه بالأمر الملكي رقم ٧٠ الصادر في ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٣٠ الى أن أعيد ثانية في ١٢ ديسمبر سنة ١٩٣٥ بعد جهد وجهاد) .

(٢) الدستور الصادر بشكل تعافريين الملك والأمة : (Pacte) أمثلة ذلك كثيرة في تاريخ انكلترا حقيقة أن الدستور الانجليزي معظمه غير مكتوب لكن

هناك كما رأينا نصوحاً عديدة مدونة فالعهد الكبير Magna Carta (١٢١٥) مثلاً صدر بشكل تعاقدي بين الملك جون والأشراف الذين ثاروا في وجهه وهزموا جيوشه . ودستور سنة ١٨٣٠ الفرنسي - بمكس دستور سنة ١٨١٤ المنوح - كان نتيجة تعاقدي بين نواب الشعب الفرنسي الذين أجمعوا بالرغم من حل مجلسهم ، والدوق أورليان الذي قبل أن يعتلي العرش باسم لوى فيليب بعد ثورة يوليو سنة ١٨٣٠ وتنازل أبن عمه شارل العاشر .

وقد كان الشكل التعاقدي ظاهراً حتى في مراسم (پروتوكول) حفلة تنصيب الملك الجديد نفسها في ١٤ اغسطس سنة ١٨٣٠ حضر الدوق أورليان الى قاعة مجلس النواب ولم يجلس على العرش مباشرة بل على مقعد أعد بجانبه وبعد أن تلى عليه الدستور ووافق عليه وأقسم اليمين على احترامه إنتقل إلى كرسى العرش ونودي به من تلك اللحظة ملكاً على فرنسا .

(٣) طريق الجمعية التأسيسية الوطنية : هذه الطريقة أ كثر ديموقراطية بلا شك من الطريقتين السابقتين ولذا فهي أ كثر منهما أنتشاراً الآن ومعظم الدساتير الحديثة التي ظهرت عقب الحرب العظمى كانت من وضع جمعية تأسيسية منتخبة لهذا الغرض بواسطة الشعب ، كاللستور الالماني (دستور فيمر سنة ١٩١٩) والنمساوى (١٩٢٠) والبولوني (١٩٢١) والتشيكوسلوفاكي (١٩٢٠) والاسباني (١٩٣١) ودساتير استونيا وليتونيا ولتوانيا وتركيا وغيرها . واذا كان دستور سنة ١٨١٤ الفرنسي صدر بشكل منحة من الملك ودستور ١٨٣٠ بشكل تعاقدي بين الملك وممثلي الأمة فدستور سنة ١٨٧٥ الجمهوري الحالي كان من عمل جمعية وطنية إنقذت أولاً في بوردو في ٨ فبراير سنة ١٨٧١ ثم تابعت جلساتها في فرساي بضواحي باريس حتى إنتهت من وضع القوانين الدستورية الثلاث ٢٤ و ٢٥ فبراير و ١٦ يوليو سنة ١٨٧٥ . وقد يظن البعض أن الدساتير التي من وضع جمعية وطنية أطول عمراً وأ كثر ثباتاً من غيرها ولكن ليس ذلك شرطاً أساسياً ولا قاعدة عامة والمبرة في النهاية بلامعة الدستور لظروف وتاريخ الدولة التي وضع لها وأخلاق وميول وعادات سكانها وبمقدار يقظة الرأي العام وقوته فيها .

الباب الأول

الدولة وأصلها

من الوجهة الدستورية

الفصل الأول - الدولة

نريد أن نشير في هذا الفصل بأيجاز إلى الموضوعات الآتية : (١) الدولة وأركانها (الشعب ، الأرض Territoire ، قيام سلطة يخضع لها المجموع) ؛ (٢) أصل الدولة (نظرية القوة والغلب ، فكرة العقد الاجتماعي ، فكرة العائلة ، نظرية التطور التاريخي الطبيعي) ؛ (٣) الشخصية المعنوية للدولة La personnalité morale ؛ (٤) سيادة الدولة La souveraineté ؛ (٥) أنواع الدول .

١ - تعريف الدولة وأصلها : عرف العلامة السويسري - الألماني بلنشل الدولة بأنها « جماعة مستقلة من الأفراد المجتمعين الذين يعيشون بصفة مستمرة على أرض معينة بينهم طبقة حاكمة وطبقة محكومة » ^(١) : وعرفها الرئيس ولسن في كتابه The State بأنها « شعب منظم خاضع للقانون يقطن أرضاً معينة » ويمكننا أن نعرفها بدورنا بأنها « جماعة كبيرة من الناس تقطن على وجه الاستقرار بقعة معينة من الكرة الأرضية وتخضع لحكومة منظمة تتولى المحافظة على كيان تلك الجماعة وتدير شؤونها ومصالحها العامة » ومن هذه التعاريف المتشابهة نرى أن الأركان الأساسية للدولة ثلاثة : (١) السكان أو الجماعة البشرية (٢) الأرض أو الأقليم (٣) قيام هيئة حاكمة ذات سلطة نافذة في الجماعة .

(١) Bluntschli, Théorie générale de l'Etat.

(١) السلامه : لا وجود للدولة بدون جماعة بشرية أى مجموع من الأفراد والعائلات ، فلا يكفي الفرد الواحد أو العائلة الواحدة لتكوين الدولة ، ومع أنه لا يوجد حد أدنى ثابت لعدد السكان كما كان يشترط ذلك بعض الكتاب القدماء (أرسطو ، افلاطون) إلا أنه لا يتصور مع ذلك قيام دولة بمعنى الكلمة بدون توفر العدد الكافي من الأفراد والعائلات (بضعة آلاف على الأقل) لتقسيم العمل بينهم على وجه يكفل بقاء هذه الدولة وتصريف شئونها .

والدول المعصرية كثيرة السكان بعكس الدول أو المدن الاغريقية القديمة مثلاً . ومع هذا فالعراق كبير جداً ، حتى في الوقت الحاضر ، بين أماره كأماره أندور (عدد سكانها ٦٠٠٠) أو سان ماران (١٣٩٩٩) أو موناكو (٢٤٩٢٧) وبين دولة كالمانيا عدد سكانها يزيد على الخمسة والستين مليوناً أو المملكة المتحدة (انجلترا واسكتلندا) ٤٦ مليون نسمة ، أو اتحاد جمهوريات السوفييت (روسيا) الذى بلغ سكانه في سنة ١٩٣٥ ، ١٧٠ مليوناً . ووفرة العدد من العوامل التى تساعد على بسط نفوذ الدولة وإعلاء شأنها وكنيتها في ميدان السياسة الدولية ولذا تهتم دول عديدة كأيطاليا وألمانيا بزيادة النسل وبمحاربة الأسباب المؤدية إلى نقصه .

وينشأ عن استقرار الجماعة البشرية في بقعة معينة من الأرض مع مرور الزمن وخضوعها لنفس السلطة الحاكمة عدة روابط ، وتراث مشترك من العادات والطباع والأخلاق والإحساسات والذكريات ، وبعبارة أخرى تتكون من الجماعة المذكورة « Nation » متميزة بصفاتها وطابعها الخاص ومصالحها المشتركة عن بقية الأمم . وما يساعد على سرعة تحقيق ذلك وحدة الجنس Race واللون والدين واللغة وحسن سياسة الهيئة الحاكمة . ولكن قد يمر زمن طويل قبل أن تندمج جميع العناصر البشرية المكونة للدولة من الدول في أمة واحدة متحدة الشعور ، وقد لا تسمح الظروف بهذا الاندماج ، وهذا مصدر خطر للدولة ^(١) فالدولة والأمة اذن شيان :

(١) لقد اقرضت الامبراطورية العثمانية القديمة لأنها لم تستطع ادماج الشعوب المختلفة الخاضعة لسيادتها في أمة واحدة وفي الواقع لم يكن ذلك حيناً لاختلف هذه الشعوب لغة وديناً وجنساً إختلافاً كبيراً .

الدولة رابطة أو وحدة قانونية أما الأمة فوحدة نفسية ، جماعة من الناس متحدة المدنية تربط أفرادها الأحاساس المتشابهة والرغبة المشتركة في العيش معاً^(١) . وهذا ما عناه رينان (Renan) فيلسوف فرنسا الكبير بقوله :

"Une Nation est une âme, un principe spirituel résultant des complications profondes de l'histoire"^(٢)

وقد تتكون الدولة الواحدة من عناصر كانت تابعة في الأصل لعدة أمم وأحسن مثل على ذلك الولايات المتحدة الأمريكية فهي خليط أو « كوكتيل » كما يقول الأمريكيان من أجناس وشعوب مختلفة ومع ذلك كوّنت الحياة المشتركة من هذه العناصر المتباينة أصلاً أمة جديدة فتية هي الأمة الأمريكية . وعلى العكس ليست كل أمة دولة فقد عاشت الأمة البولونية زمناً طويلاً ولم تكن هناك دولة بولونية حتى بعثتها من جديد معاهدة فرساي بعد إنتصار الحلفاء في الحرب العظمى . وهناك أمم موزعة بين دول مختلفة كالأمة الألمانية ، فالجزء الأكبر منها يدخل في تكوين دولة ألمانيا (الريح) الحالية ، وجزء منها يكون دولة النمسا (وقد حرمت معاهدة سان جرمان ضم النمسا والمانيا معاً حفاظاً لسلامة الدول الأخرى ولو أن هذا المنع يخالف مبدأ تقرير المصير) وهناك ما لا يقل عن ثلاثة ملايين ألماني خاضعين الآن لدولة تشيكوسلوفاكيا ، هذا خلاف العناصر الألمانية الخاضعة لدول بولونيا وفرنسا (الألزاس) وبلجيكا (بجية أو بن ومليدى) والدنمارك (شلويج) .

وإذا نظرنا إلى « الأمة العربية » نجد أنها موزعة الآن بين عدة دول أو

(١) "Le vouloir-vivre collectif" حسب تعبير هنري هوزر

H. Hauser, le principe des nationalités, P.7.

(٢) من هنا يظهر الفرق بين الأمة Nation والجنس Race . الأمة وحدة نفسية مبنية على الرغبة المشتركة في العيش معاً كما قلنا أما الجنس فأساسه اختلاف البشر من حيث الخلقة والشكل ولون البشرة وتركيب عظام الجمجمة الخ . يزعم الألمان أنهم من أصل آري صميم بعكس الشعوب الأخرى وهذا ما حدا بهم الى اضطهاد الأجناس السامية وخصوصاً اليهود وطردهم من المانيا .

وحدات سياسية : الحجاز ونجد ، اليمن ، العراق ، شرق الأردن ، سوريا ، لبنان ، فلسطين . وكان لهذه التجزئة السياسية أثرها إذ أخذ سكان هذه الدول على الأقل (العراق مثلاً) يشعرون بأن لهم مصالح متميزة عن جيرانهم ولو أن البعض لا زال يحلم بإحياء الوحدة العربية من جديد . ولم نشأ أن نذكر مصر بين الدول المتقدمة أذ للأمة المصرية تاريخ قديم سابق على فتح العرب لها بقرون ؛ ومع الزمن اندمجت العناصر العربية التي استوطنت مصر بعد الفتح الإسلامي بالسكان الأصليين وتكون من مجموعهم ومن الأتراك أو الشراكسة الذين استوطنوها فيما بعد ، تحت الحكم العثماني ، الأمة المصرية الحديثة ؛ وقد صقلتها الحوادث الأخيرة ووحدت بين صفوفها وأزالت ما كان بين أفرادها من فروق دينية أو غير دينية وأصبح للوطن في جميع قلوب المصريين المرتبة الأولى وأصبحت الأمة المصرية حقيقة محسوسة لا تخجل الشك .

(٢) **الأرض أو الإقليم** le Territoire : لا بد لوجود الدولة من بقعة أرض تسيطر عليها ويستوطنها سكانها بصفة مستمرة فالقبائل الرحل لا يمكن أن تكون دولة ما دامت تنقل من مكان إلى آخر ، فإذا استقرت في مكان معين وأخلدت إليه وانتقلت من طور البداوة الى طور الحضارة عندئذ تصبح الظروف مهيأة لتكوين الدولة . وكذلك اليهود وإن جمعهم وحدة الجنس Race لا يكونون دولة لأنهم مشتتون في بقاع الأرض ولكن منذ الحرب العظمى استقر الرأي على إنشاء وطن قومي لليهود في فلسطين (تصرّح بلفور الشهير) ، ووضعت البلاد المذكورة تحت الانتداب البريطاني لتحقيق هذا الغرض ، ولا زالت هذه الفكرة تسير يشجعها كثرة هجرة اليهود إلى فلسطين خصوصاً بعد اضطهاد المانيا النازية لهم ويعوقها النزاع وتنازع البقاء بين العناصر العربية واليهودية .

ولا يقصد بالأرض أو الإقليم - (كركن من أركان الدولة) - اليابسة فقط بل المياه الساحلية أيضاً كما يحددها القانون الدولي العام (ثلاثة أميال بحرية على الرأي الغالب) والمناطق الجوية التي تملو كل من الأرض والمياه الساحلية المذكورة .

واختلف الكتاب في التكييف القانوني لعلاقة الدولة بإقليمها ؛ فالبعض يرى أن حق الدولة على إقليمها هو حق ملكية *dominium* حتى كل مالك على ملكه . ويرى البعض الآخر أنه حق سيادة *imperium* لا حق ملكية ، والنظريات الحديثة ترمي إلى اعتبار أن الأقليم هو المنطقة الجغرافية التي يصح للدولة داخلها أن تستعمل دون غيرها سلطتها على الأفراد فهو الحد لامتداد سلطان الدولة ليس إلا ولذلك سميت

هذه النظرية : *La théorie du territoire élément-limite* .

ولا حاجة بنا إلى بيان أهمية الأقليم كركن من أركان الدولة فإنا إذا ذكرنا مثلاً «فرنسا» انصرف ذهننا في الحال إلى البقعة الجغرافية المعلومة التي تحمل هذا الاسم ، وإذا قلنا « مصر » فكروا في الحال في وادي النيل ، خصبه وجدبه ، مياهه وسمائه . وكما تختلف الدول اختلافًا كبيراً من حيث عدد السكان تختلف أيضاً من حيث المساحة فدولة كالباينا مثلاً لا تزيد مساحتها عن ٢٧٥٣٨ كيلو متراً مربعاً يقابلها دولة كالصين مساحتها ٤٣١٤٠٩١ كيلو مترات مربعة ^(١) وكلما اتسعت مساحة الدولة كلما كانت الحاجة أمس إلى تقسيمها أقساماً إدارية مختلفة تسهلاً لأدارتها . وقد تتمتع هذه الأقسام باستقلال داخلي كبير في إدارة شئونها (اللامركزية) . وقد يكون لكل منها دستور وبرلمان خاص وحينئذ تتحول الدولة من موحدة إلى اتحادية وتسمى هذه الأقسام حينئذ ولايات أو دويلات كما سنرى (انظر الدولة الاتحادية) .

(٣) قيام هيئة ما كـمـنـخـفـعـ لـها المـجمـوع : لا يمكن إستقرار جماعة كبيرة من الناس على بقعة معينة من الكرة الأرضية لكي تكون هناك دولة بل لا يتم ذلك إلا إذا ظهرت في هذه الجماعة سلطة عليا (سواء كانت مكونة من فرد واحد أو أكثر) تكون لها الكلمة النافذة في الجماعة، تتولى شئونها وتقوم بتدبير وإدارة «المصالح العامة» (Services publics) ^(٢) . ولا يشترط أن يكون قيام هذه السلطة برضاء المجموع فأياً

(١) لا يوجد حد أدنى لمساحة الدولة لكن يلزم على الأقل أن تكون هذه المساحة بحيث تسمح بأقامة المرافق العامة اللازمة للجماعة .

(٢) لفكرة المصالح العامة *services publics* أهمية كبيرة الآن ولذلك يلزم عدم إهمال هذه الفكرة في تعريف الدولة .

سلطة كانت قادرة على إلزام الجميع باحترام أرائها ولو بالقوة والقهر فهي صالحة لتكوين الدولة متى توفرت الأركان الأخرى المتقدمة . وهذه الهيئة الحاكمة إما أن تكون وطنية أى لها جنسية الأفراد الخاضعين لها ولا تخضع هى لأية سلطة أجنبية أخرى وفي هذه الحالة تكون الدولة أو الجماعة السياسية مستقلة سيادة نفسها . وإما أن تكون هذه الهيئة الحاكمة أجنبية أو خاضعة لسلطة أجنبية وحينئذ يكون استقلال الجماعة السياسية ناقصاً (حالة الدولة المحمية أو التابعة أو الخاضعة للإتداب) أو معدوماً تماماً فلا يكون هناك دولة بل مستعمرة (Colonie) ولهذا كله أثره فى الحياة الدستورية للجماعة كما سنرى فى الفصل التالى .

والأركان الثلاثة المتقدمة كافية لتكوين الدولة فى نظر القانون العام الداخلى ولكن إذا نظرنا للدولة من وجهة القانون العام الخارجى أو القانون الدولى العام لوجدنا أن هناك ركنًا رابعًا هو ضرورة اعتراف الدول بالدولة الجديدة متى توفرت أركانها المتقدمة . ويترتب على هذا الاعتراف تبادل التمثيل السياسى والتعصلى معها وقبولها كعضو فى جماعة الدول . ولكن الاعتراف فى الحقيقة لا ينشأ الدولة من العدم بل هو إقرار لحالة واقعة فتى توفرت أركان الدولة التى درسناها وجب على الدول الأخرى الاعتراف بوجودها . ويعد إمتناعها أو إمتناع بعضها عن ذلك عملاً عدائياً ضد الدولة الجديدة .

٢ - أصل الروم : البحث فى أصل الدولة ومنشأها Origine de l'Etat
من الموضوعات التى كثيراً ما طرقها المستغلون بالمسائل الاجتماعية منذ القدم وهو فى الواقع أدخل فى علم الاجتماع Sociologie منه فى علم القانون الدستورى إذ هذا الأخير يفترض وجود الدولة ولا يهتم كثيراً بكيفية نشوئها فى المصور الأولى . وأهم النظريات التى أراد بها أصحابها تفسير ظهور هذه الجماعة السياسية التى نسميها الآن « الدولة » (Etat , The State) أربعة : (١) نظرية القوة والتغلب (٢) فكرة العقد الاجتماعى (٣) فكرة العائلة (٤) نظرية التطور

التاريخي الطبيعي^(١). ومعظمها لا يفسر فقط أصل الدولة بل أيضاً أساس الحكومات.

(١) نظرية القوة والتغلب : محصل هذه النظرية أن نشوء الدولة إنما كان بالقوة والاكراه أى بطريق العنف فالدولة إذن في مراحلها الأولى هي نظام اجتماعي فرضه شخص قوى أو فريق غالب على فريق مغلوب ومن الذين دافعوا عن هذه الفكرة الكاتب الألماني « اوبنهايمر »^(٢) والفرنسي « شارل بودان »^(٣) وهي وإن كان لها أساس من التاريخ - ولا زال للقوة والحروب أثر كبير في تكوين الدول والحكومات في الوقت الحاضر - إلا أنه من المغالاة نسبة ظهور الدولة الى عامل القوة وحده .

(٢) فكرة العقد الاجتماعي : يرى أصحاب هذه الفكرة أن الأفراد في العصر الأول (السابق على ظهور الدولة) كانوا يعيشون في حالة الطبيعة والفطرة غير مقيدين بقوانين وضعية ولا خاضعين لغير أحكام القانون الطبيعي الذي تمليه عليهم فطرتهم ولكنهم اضطروا الى الخروج من هذه الحالة واتفقوا على إيجاد نظام اجتماعي يخضع فيه كل فرد لحكم المجموع مقابل قيام المجموع بحمايته ، ويتنازل فيه عن حريته الطبيعية مقابل تتمتع بالأمن المكفول بحياة الجماعة المنظمة . وهكذا ظهرت الدولة . ويفرق بعض أصحاب هذه النظرية بين العقد الاجتماعي الذي أنشأ الجماعة السياسية نفسها (الدولة) والعقد السياسي الذي أنشأ السلطة التي تتولى الحكم داخل الدولة . ولقد أشار روسو إلى ذلك بقوله « يحسن بنا قبل أن نبحث كيف أختار الشعب لنفسه ملكاً أن نعرف أولاً كيف صار الشعب شعباً . لأن هذا العمل الأخير السابق بطبيعته على الأول هو بمحكم الضرورة الأساس الصحيح للجماعة »^(٤) ولكن هناك

(١) أنظر على الخصوص :

Marcel de la Bigne de Villeneuve, Traité Général de l'Etat, Tome I, P. 35 et s :

وباللغة العربية « علم الدولة بقلم احمدوفيق » الجزء الأول في أصول الدولة وتطورات فكرتها .

(2) Oppenheimer, l'Etat

(3) Charles Beudant, Le droit individuel et l'Etat

(4) Contrat Social. Livre I, Ch. V

من لا يفرق بين هذين « المقدين » ويطلق عبارة « القدر الاجتماعي » على كليهما .

(٣) فكرة العائدة : ليست هذه الفكرة - كتفسير لظهور الدولة - بالحديثة ولا بالمستغربة . وإذا كانت الأديان المعروفة أجمعت على أن الحياة البشرية كلها انما صدرت عن اثنين (آدم وحواء) فلم لا يسند البعض نشوء الدولة وأصل الجماعة السياسية الى عائلة مخصصة إستولنت بقعة من الأرض ثم اتسع نطاقها بالتناسل على مر السنين ؟ وشجع هذه الفكرة بعض التشابه الموجود بين الدولة والعائلة فالروح القومى الذى يجمع بين أهل الدولة الواحدة يشبه الروح العائلى وإنما فى صورة أكبر وأضخم . وسلطان الأب يلوح كأنه النواة الطبيعية لقيادة ولى الأمر أو الحاكم . ولذا قال جان بودان الفرنسى « إن العائلة هى المصدر الصحيح الأصل لكل جمهورية - يقصد دولة - فضلا عن أنها أهم عضو فيها »^(١)

(٤) نظرية التطور التاريخى : وهى المعتمدة عند أكثر الكتاب المعاصرين وأقرب النظريات المقترحة إلى الحقيقة والمقول . فالدولة لم تنشأ طرفة ولا يمكن الرجوع بها إلى عهد معين فى التاريخ كما تزعم نظرية القدر الاجتماعى كما لا يمكن الجزم بأن أصل الدولة يرجع إلى عامل واحد معين بالقوات كالقوة أو العائلة مثلا . بل الواقع أن كل العوامل تعاونت على إيجادها واستلزم ظهورها مرور زمن كبير وساعد على ذلك ميل الفرد الفريزى إلى الاجتماع وشعوره بالحاجة الى الانضمام لأمثاله لتبادل المنافع والخدمات والدفاع عن كيانهم ضد خطر أو عدو مشترك . فالدولة اذن عبارة عن نمو طبيعى تطور على تعاقب المصور حتى وصلت الى الحالة التى هى عليها الآن^(٢)

٣ - الشخصية المعنوية للدولة : المقصود « بالشخصية » فى نظر القانون القدرة أو الأهلية للتمتع بالحقوق وتحمل الواجبات . وهذه القدرة أو الأهلية لا يختص

(1) Jean Bodin, 1580 - 1596, Les six livres de la République .

(2) Voir, Burgess, Political Science And Constitutional Law

بها الأفراد أى الدوات الآدمية فقط بل أيضاً الجماعات إذا توفرت فيها شروط معينة^(١). فالشركات فى القانون الخاص (المذنى والتجارى) والأقسام الادارية فى معظم الدول كالمديريات والبلديات « أشخاص » فى نظر القانون ما دامت تملك وتعاقد وتتحمل مسئولية أعمالها كالأفراد ، ولكنها بطبيعة الحال ليست أشخاصاً آدمية بل معنوية personnes morales فقط . فالشخص المعنوى إذن شخص قانونى مميز عن الأفراد العاديين الذين يدخلون فى تكوينه يمكن أن يكون له حقوق وعليه واجبات . وقد نص دستورنا المصرى منذ سنة ١٩٢٣ مادة ١٣٢ على اعتبار « المديريات والمدن والقرى فىا يختص مباشرة حقوقها أشخاصاً معنوية وفقاً للقانون العام بالشروط التى يقررها القانون وتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة . . . » وهذا النص لم يذكر الدولة لكن لا حاجة فى الواقع لأن تعترف الدولة لنفسها بالشخصية المعنوية فذلك مفروض ضمناً بدون نص .

ومع ذلك فقد كانت ولا زالت فكرة الشخصية المعنوية على وجه العموم وشخصية الدولة بوجه خاص موضع جدل ومناقشات بين الكتاب والفقهاء فهم من يرى الاحتفاظ بهذه الفكرة إما على أنها مجرد مجاز وافترض (fiction) يفترضه القانون أو على أنها حقيقة يجب التسليم بها^(٢) . ومنهم من يقول بوجوب الاستغناء عنها نهائياً ومن هذا رأى الأخير جاستون جيز وليون دوجى . فالدولة فى نظر هذين العالمين الكبيرين ومن يرى رأيهما ليست شخصاً معنوياً لأن هذه الشخصية لا وجود لها إنما الوجود والملموس هم الأفراد وإقسام السكان فى الدولة الى حكام ومحكومين فإذا أتى الحكم عملاً من الأعمال فى حدود القانون والاختصاص الممنوح لهم فإن هذا العمل أو التصرف يلزم الجماعة السياسية بدون حاجة للاتجاه الى فكرة

(١) أهم هذه الشروط : وجود مصالح للجماعة متميزة عن مصالح كل فرد من الأفراد الداخلين فيها على حدة ، وجود عضو أو هيئة تعبر عن إرادة الجماعة كجلس إدارة الشركة مثلاً ومديرها بالنسبة للشركات المدنية والتجارية ومجلس المديرية بالنسبة للمديرية الخ ، إعتراف الدولة بالشخصية المعنوية للجماعة المذكورة .

(2) théorie de la réalité

الشخصية المعنوية والادعاء بأن الدولة هي التي تعاقدت وهي التي تصرفت وقررت الخ. وإن كنا لا نود الخوض في هذه المناقشات الفقهية إلا أننا نرى مع ذلك أن لنظرية الشخصية المعنوية من الفوائد ما يبرر الاحتفاظ بها : ١) فلاعتراف للدولة بالشخصية المعنوية يشمر أولاً بأن الدولة وحدة قانونية لا مجرد حكام ومحكومين . ٢) هذه النظرية تقرر أن السلطة التي يستعملها الحكام ليست حقاً لهم بل إنهم إنما يستعملون حقوق الدولة وإمтиازاتها فالحاكم إنما يأمر وينهى لمصلحة الدولة أى المجموع فلا يجوز له إذن استئصال السلطة في سبيل منفعة الشخصية . ٣) تحفظ هذه النظرية للدولة صفة الدوام والاستقرار بالرغم من تغير شكل الحكومة فقد تتحول الحكومة من ملكية الى جمهورية أو العكس بدون أن يؤثر ذلك على استمرار الدولة لأن للدولة شخصية مستقلة عن أشخاص حكامها . ٤) تفسر لنا هذه النظرية لماذا تظل الدولة مفيدة بمعاهداتها والتزاماتها لمدة طويلة بالرغم من إقراض الأشخاص الذين تعاقدوا باسم الدولة فإن هؤلاء لم يتعاقدوا لمصلحتهم بل بالنيابة عن الدولة وطالما أن هذه باقية فالتزاماتها مستمرة إلى أن تلتفى أو تعدل أو تنهى مدتها . لقد حاولت روسيا البلشفية التخلص من الديون والتعهدات التي تحملت بها الحكومة القيصرية القديمة بحجة أن نظام الحكم قد تغير كله ولكن لا قيمة لهذه الحجة من الوجهة القانونية لأنه بالرغم من تحول روسيا من حكومة قيصرية رأسمالية الى جمهورية اشتراكية بلشفية فإن الدولة نفسها لم تنقرض .

٤ - سيادة الدولة : تمتاز الدولة عن سائر الجماعات الأخرى بما يسمونه السيادة أو السلطان La Souveraineté ومعنى ذلك أن لها الكلمة العليا والأخيرة على سائر الجماعات والهيئات والأفراد الموجودين داخل حدودها . فإذا نظرنا إلى الأقسام الإدارية في الدولة كالمديريات مثلاً نجد أنها تستمد سلطتها وإختصاصاتها من الدولة نفسها وبتنازل من هذه الأخيرة كما أنها خاضعة لها ويمكن للدولة بقانون أن تغير وتبدل في إختصاصات هذه الأقسام الإدارية كما تشاء . أما الدولة فأنما تستمد

اختصاصها من نفسها أو من القانون الدولي مباشرة^(١) لا من سلطة أخرى أعلى منها .
ولسيادة الدولة مظهران : السيادة الداخلية وهي التي رأيناها ومعناها كما قلنا عدم
خضوع الدولة لأي سلطة أخرى داخل حدودها لأنها هي السلطة العليا . والسيادة
الخارجية ومؤداها استقلال الدولة عن الدول الأخرى . ولكن للسيادة الخارجية
درجات فقد نفقد الدولة بعض مظاهر السيادة الخارجية دون أن تكف عن أن
تكون دولة لاحتفاظها ببعض الآخر من هذه المظاهر . ومنعاً لاستبداد الدولة - اعتماداً
على سيادتها - بمحقوق الأفراد حاول الكتاب وضع حدود معقولة لهذه السيادة
ورضعوا لذلك نظريات عديدة كـنظرية التحديد الذاتي L'auto-limitation التي قال
بها العالمان الألمانيان Von Ihering و Jellinek^(٢) ؛ وفكرة القانون الطبيعي (وعرفوه
بأنه مجموعة بسيطة من المبادئ تمليها العدالة ويوحى بها العقل السليم تلزم الشارع
نفسه) ؛ ونظرية حقوق الأفراد الطبيعية التي أخذت بها دساتير الثورة الفرنسية .^(٣)
ولكن خير ضمان عملي لمنع استبداد الدولة هو تنظيمها تنظيماً يمنع هذا الاستبداد .
ومن المسلم به أنه يصعب الوصول إلى حماية حقوق الأفراد إذا كانت السلطات كلها

(١) لقد أدى تطور القانون الدولي وإنشاء هيئات دولية عالمية كمصبة الأمم ومحكمة
العدل الدولية الخ إلى تقييد سيادة الدولة تبعاً للالتزامات الجديدة التي تعهدت بها بدخول
العصبة أو بقبول الالتجاء إلى المحاكم الدولية مثلاً . ولذلك يقول بعض الكتاب أن السيادة
الآن ليست لكل دولة على حد قبيل للقانون الدولي نفسه لأنه إلى حد ما يحدد اختصاصات الدول.
(٢) مؤدى هذه النظرية أن الدولة نفسها تقبل مختارة بعض القيود لسلطانها كلها
وجدت ذلك في مصلحتها .

(٣) مؤدى هذه النظرية أنه توجد حقوق طبيعية للأفراد لم يكتسبها هؤلاء من
الدولة بل هي ملازمة لأشخاصهم كآدميين وعليه فيمكنهم الاحتجاج بهذه الحقوق
على الدولة نفسها ويجب على الدولة احترام هذه الحقوق . وقد جاء في إعلان حقوق
الإنسان المرفق بدستور ٣ سبتمبر سنة ١٧٩١ الفرنسي : أن الغرض من الدولة هو المحافظة
على حقوق الإنسان الطبيعية droits naturels et imprescriptibles de l'homme
وهذه الحقوق هي الحرية والملكية ، والأمن ، ومقاومة الاضطهاد أو الظلم .
وهذه النظرية تناقض تماماً المذهب الشائع الآن في كل من إيطاليا الفاشستية وألمانيا
النازية والذي لا يعرف حداً لسلطة الدولة على الأفراد فحقوق الأفراد وحرياتهم في يد
الدولة تفعل بها ما تشاء .

محصورة في يد شخص واحد أو هيئة واحدة ولكن يسهل ذلك إذا وزعت وظائف الدولة بين هيئات مختلفة تراقب بعضها بعضاً. هذه هي الفائدة العملية الكبرى لنظرية فصل السلطات التي سنتكلم عنها في موضع آخر. فصل السلطات إذن هو إحدى الضمانات الأساسية لحقوق الأفراد ضد استبداد الدولة. وثبت ضمانة أخرى سبق الإشارة إليها وهي الدساتير المكتوبة الجامدة فالدساتير المكتوبة في أحد ذاتها تساعد كثيراً على تحديد سلطة الدولة فإذا كان الدستور جامداً - أى لا يمكن تنقيحه إلا بطريقة مخصوصة - أدى ذلك إلى تقييد سلطة البرلمان نفسه وهو الذي يخشى منه الشطط والتعسف في الوقت الحاضر بينما كان الخطر آنياً في الماضي من جهة السلطة التنفيذية أو الملك. ويجب أن نسلّم في نهاية الأمر أن الضمان الأخير لحقوق الأفراد ضد تعسف الدولة هو يقظة الرأي العام. فإذا كان الرأي العام متورثاً بقطاً أمكنه أن يرغم أصحاب السلطة في الدولة على احترام القانون. فالبرلمان الانكليزي مثلاً لا حد لسلطانه قانوناً ومع ذلك فهو لا يجسر عملياً أن يضع قانوناً يبيح تعدد الزوجات مثلاً أو يلغى المحاكم أو يسمح بسجن الأفراد بدون محاكمة قضائية لأن مجرد التفكير في ذلك يؤدي إلى ثورة الرأي العام عليه.

٥ - أنواع الدول : كان بحثنا للآن قاصراً على النظرية العامة للدولة بدون تعرض لأنواع الدول المختلفة مع أن الدول كما هو معلوم تنقسم إلى أقسام عديدة. فمن حيث السيادة أو السلطان تنقسم الدول إلى دول تامة السيادة وإلى دول ناقصة السيادة. والدول الناقصة السيادة تنقسم نفسها على أنواع فهناك الدولة المحمية (Etat Protégé) والدولة التابعة (Etat Vassal) والدولة الواقعة تحت الانتداب (Etat sous Mandat) والممتلكات الحرة أو الدومنيون (Dominion) ^(١) ويلتحق بالدولة ناقصة السيادة

(١) هذه التسمية الأخيرة قاصرة على بعض أجزاء الامبراطورية البريطانية: كندا، أستراليا، نيوزيلاندا، جنوب أفريقيا.

الولايات أو الولايات التي تدخل في تركيب الدول المتحدة اتحاداً مركزياً .^(١)

ومن جهة البساطة أو التركيب تنقسم الدول إلى دول موحدة أو بسيطة

(Etats Unitaires) وإلى دول متحدة ؛ والمتحدة يكون اتحادها شخصياً (Union Personnelle)

أو فعلياً (Union Réelle) أو إستقلالياً (confédération d'Etats) أو مركزياً (Etat fédéral)

وهذه التقسيمات مختلف فيها وهي تقسيمات فقهية نظرية أو بدنها وصف وتفسير الصور المختلفة للدول التي أوجدها التاريخ في خلال الأجيال . ولذلك فقد يصعب أحياناً تطبيق هذه النظريات على الواقع . وكثيراً ما يختلف العلماء في وصف دولة من الدول فبينما يدخلها بعضهم في طائفة من الطوائف السابقة إذ يرى البعض الآخر أنها تنتمي إلى طائفة ثانية .

ومعظم هذه الأقسام تنهم أولاً القانون الدولي العام فهو الذي يدرس الدول وأشكالها وعلاقاتها مع الدول أو الأشخاص الدولية الأخرى ، ولكنها تنقسم من جهة أخرى القانون الدستوري ونحن لا نعرض لها إلا بهذا القدر . وعليه فسندرس أولاً (الفصل الثاني) أثر سيادة الدولة على اختصاصها وحريتها الدستورية ، وثانياً (الفصل الثالث) تقسيم الدول إلى بسيطة ومتحدة وأهمية ذلك من الوجهة الدستورية .

(١) والعبرة بكون الدولة تامة أو ناقصة السيادة هو الواقع لا ما تنص عليه المعاهدات أو الدساتير أحياناً . فدستورنا المصري مثلاً الصادر في سنة ١٩٢٣ (مادة أولى) ينص على أن مصر دولة مستقلة ذات سيادة وهي حرة مستقلة الخ . . . مع أن مركز مصر بالنسبة لانتكثرا في ذلك الوقت لم يكن محدداً تماماً وكانت سيادتها بلا شك ناقصة .

الفصل الثانى

الدول التامة السيادة والدول الناقصة السيادة

(أمر ذلك فى الامتصاص الدستورى للدول)

١ - الدول المستقلة مرة فى اعتبار دستورها ونظامها الحكومى بعكس الدول الناقصة السيادة : المشاهد أن الدولة المستقلة (التامة السيادة) حرة فى اختيار نظام الحكم الذى تريده وفى تعديل دستورها كما تريد . وطالما أنها تحترم التزاماتها الدولية فأختصاصها الدستورى كامل وليس لأحد أن يتدخل فى شئونها لأرغامها على اختيار شكل معين من النظم أو الاحتفاظ بشكل معين من الحكومات . فالدولة التامة السيادة حرة فى أن تترك النظام النيابى البرلمانى وتعتنق الديكتاتورية . لها أن تغير شكل حكومتها من ملكى إلى جمهورى أو العكس ولو كان ذلك عن طريق الثورة وليس للدول الأخرى أن تتدخل ، بل أن هذا التدخل يعد عملاً عدائياً . هذا هو المبدأ المعمول به الآن بين الدول المستقلة .

١ - ويجب أن يلاحظ أن هذا المبدأ حديث العهد إذ كان من أهم أغراض التحالف المقدس (La Sainte Alliance) بين النمسا وبروسيا والروسيا فى الثالث الأول من القرن الماضى (التاسع عشر) التدخل فى شئون الدول الأوربية الأخرى بقصد قمع الثورات والمحافظة على النظام الملكى وهو النظام السائد فى ذلك الوقت . وقد قرر هذا التدخل بشكل جلى فى المؤتمر الذى عقد فى (Troppau) فى نوفمبر سنة ١٨٢٠ . فما كاد المؤتمر ينقذ حتى أصدر قراراً صريحاً باستخدام التحالف لمحاربة الثورات فى كل مكان وهذا نص ما جاء فيه :

« إن البلاد التى تتغير حكومتها نتيجة لقيام ثورة فيها . تطرد من الجمع الأوروبى وتبقى كذلك حتى تقدم الضمانات عن عودة النظام إليها وإذا نشأ عن هذا التغيير خطر يهدد سلام الأمم الأخرى . فإن الدول تتخذ كافة الوسائل السلمية والقهرية إذا

أقصى الحال لإرجاع الأمن إلى نصابه وإعادة الأمم المنشقة إلى دائرة العصبية .
وقد أحتجت إنجلترا على هذا القرار لأنه يناقض حرية الأمم ويمس إستقلال
كل دولة بشؤونها الداخلية . ولكن إحتجاجها لم يأت بنتيجة ما .

٢ - أما اليوم فإن الدول كما رأينا تعتبر أن التغيرات أو الاقلاب السياسي
الذي يحصل داخل دولة مستقلة هو من شأن هذه الدولة وحدها ^(١) وقد أنتقد بعض
الكتاب الحرية المطلقة المتروكة لكل دولة مستقلة في اختيار نظامها الدستوري
وشكل حكومتها إذ قد تؤدي هذه الحرية إلى قيام حكومة إستبدادية ظالمة يمتنعها
الشعب . وقال الأستاذ ممبالي (Cembali) الإيطالي « أن ترك كل دولة حرة في
شؤونها الدستورية والأعتراف بكل حكومة مهما كان شكلها ومبادئها ما دامت تؤدي
إلتزاماتها الدولية ... هذا المبدأ قد يصل إلى أن يكون في بعض الأحيان جريمة ضد
الإنسانية » . (un crime contre l'humanité) .

٣ - والواقع أنه نظراً لانتشار الروح الديمقراطية وأرتباط الدول ببعضها أصبح
الرأى العام في العالم لا يتراح لقيام حكومة في بلد ما إذا كانت هذه الحكومة أساسها
القوة البحتة ولا تعتمد على أي تأييد من الشعب . لذلك بدأت فكرة التدخل في
الشئون الدستورية للدول - حتى المستقلة منها - تعود ولكن لا بالشكل المقوت
الذي أعلنه التحالف المقدس في القرن الماضي بل بشكل مخفف؛ بشكل عدم الاعتراف
بالحكومة التي تنشأ بدون أتباع القواعد الدستورية . ولو أن هذه الفكرة لم تطبق
في أوروبا بل في القارة الأمريكية .

أخذت تنتشر في القرن الحالى فكرة عدم الاعتراف بالحكومات التي تنشأ عن
طريق العنف، سواء كان هذا العنف صادراً من مجموع أو من فرد، ما لم يؤيدها الشعب .

(١) فلم يفكر أحد مثلاً في التدخل في شئون إيطاليا أو ألمانيا لإعادة الحكم النيابي
البرلماني ولم تسع الدول لإعادة الملكية في البلاد التي أعلنت الجمهورية (كأسبانيا) كما
كانت تفعل دول التحالف المقدس في القرن الماضي . ومع ذلك راجع ما سبقوله في
الفقرة الرابعة .

قد أمضت مثلاً دول أمريكا الوسطى (جواتمالا، سلفادور، هندوراس، نيكاراغوا، كوستاريكا) معاهدة في واشنطن بتاريخ ٧ فبراير سنة ١٩٢٣ قررت فيها عدم الاعتراف بأية حكومة تقوم في إحداها ويكون مصدرها قلب نظام الحكم القائم (Coup d'Etat) أو الثورة على الحكومة الدستورية القائمة ما لم يعترف بهذه الحكومة الجديدة ويعطيها الصفة الشرعية نواب تنتخبهم الأمة في إنتخابات حرة. وسبب هذه المعاهدة الجديدة الفوضى الزمنية والثورات المستمرة التي تشكو منها أميركا الوسطى وأميركا اللاتينية على العموم منذ قرن، أي منذ إعلان إستقلالها.

٤ - ويلاحظ أخيراً أنه قد تؤدي السياسة الدولية إلى تقييد حرية بعض الدول المستقلة فيما يتعلق بنظامها الدستوري ونوع حكومتها. وأظهر مثل في الوقت الحاضر هو حالة دولتي النمسا والمجر. لقد أعلنت دول التحالف الصغير كما أعلنت إيطاليا أكثر من مرة بلسان رئيس حكومتها السنيور موسوليني^(١) أنها لن تسمح مطلقاً بإعادة أسرة هابسبورج على عرش النمسا أو المجر أى بإعادة نظام الحكم الملكي في هذه البلاد. والسبب في ذلك أن رجوع هذه الأسرة إلى الحكم قد يؤدي إلى إحياء الروح القديمة وإلى بث الرغبة في إسترجاع الأراضي التي تنازلت عنها كل من النمسا والمجر بمعااهدات تريانون وسان جرمان بعد الهزيمة في الحرب العظمى. كذلك صرحت كل من إيطاليا وألمانيا بأنها لا تقبل إقامة حكومة شيوعية في أسبانيا، ومع ذلك تألفت حكومة شيوعية في برشلونة عاصمة كاتالونيا ولكن مصيرها متوقف على نتيجة الحرب الأهلية الأسبانية.

ومهما كان الأمر فهذه كلها استثناءات والقاعدة كما قلنا هي أن الدول المستقلة حرة في تغيير نظامها الدستوري كما تريد أي أن لها الاختصاص الدستوري الكامل.

ب) — الدول النافذة السيادة لا تملك الاختصاص الدستوري الكامل : وإذا كانت القاعدة أن الدول المستقلة حرة في وضع دستورها وتعديله وفي اختيار نوع

(١) ولكن يظهر أن السنيور موسوليني قد عدل الآن بعض الشيء عن فكرته وأصبح لا يرى مانعاً في إعادة الأرشدوق Otto إلى عرش المجر لا سيما إذا تزوج بأميرة إيطالية.

الحكم الذي ترضاه ، فإن الحال على خلاف ذلك بالنسبة للدول الناقصة السيادة أى التي تكون خاضعة لدولة أجنبية عنها فى بعض شئونها كالدولة المحمية ، أو التابعة ، أو التي تحت الأتداب ، أو المستعمرة الحرة ، وكذلك الدولة أو الولاية التي تدخل فى تأليف دولة متحدة إتحاداً مركزياً ؛ إذ أن الدولة الأجنبية أو الدولة صاحبة السيادة العليا لا تترك عادة الدولة التابعة لها أو محيتها أو التي تقع تحت أتبائها . . . الخ حرة فى شئونها الدستورية بل تتدخل فى هذه الشئون أما بناء على نص قانونى أو اعتماداً على قوتها أو مركزها الممتاز .

١ - مائة الدول المحمية : فالدساتير المصرية مثلاً فى عهدى الاحتلال والحماية (دستور أول مايو سنة ١٨٨٣ ودستور ١٩ أبريل سنة ١٩٢٣)^(١) قد منحتها مصر بناء على مشورة بريطانيا العظمى .^(٢) فدستور سنة ١٨٨٣ وضع على أساس تقرير اللورد دوفرين الذى كان مكلماً من الحكومة البريطانية بدراسة الحالة المصرية واقترح ما يراه مناسباً لنظام الحكم فى البلاد . ودستور ١٩٢٣ حصلت عليه مصر بعد التبليغ البريطانى الذى بلغه المندوب السامى فى ذلك الوقت ، اللورد اللبى ، إلى المغفولة عظمة السلطان فؤاد فى ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٣ . جاء فى هذا التبليغ « أما انشاء برلمان يتمتع بحق الأشراف والرقابة على السياسة والأدارة فى حكومة مسؤولة على الطريقة الدستورية فالأمر فيه يرجع إلى عظمتكم وإلى الشعب المصرى » ومع أن التبليغ المذكور ينص على أن الأمر فيما يتعلق بالدستور يرجع إلى عظمة السلطان (جلالة الملك فيما بعد) وإلى الشعب المصرى ، فإن إنكلترا مع ذلك احتفظت لنفسها فى الواقع بحق التدخل فى شئونها الدستورية وهى بلا شك مشغولة إلى حد كبير عن تعطيل الحياة النيابية فى مصر وأضطراب الحياة الدستورية عندنا من سنة ١٩٢٤ إلى سنة ١٩٣٥ .

(١) أما دستور ١٩١٣ فهو « طبعة ثانية » للدستور سنة ١٨٨٣ إذ كان الغرض الأكبر منه إدماج مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية الذين أنشأهما دستور أول مايو سنة ١٨٨٣ فى مجلس واحد هو الجمعية التشريعية .

(٢) ومع ذلك فإن اضطراب الحياة الدستورية فى مصر حتى سنة ١٩٣٥ عاتلحد كبير إلى سياسة وتدخل إنجلترا نفسها .

ولا زلنا نذكر تصريحات السير صمويل هور^(١) في ٩ نوفمبر و٥ ديسمبر سنة ١٩٣٥ وتثبيت الحكومة البريطانية بعدم السماح بأعادة الحياة الدستورية في مصر بالرغم من إلغاء دستور سنة ١٩٣٠ بالأمر الملكي رقم ٦٧ الصادر في ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٤ وبالرغم من مطالبة المصريين وتمسكهم بأعادة « دستور الأمة » أي دستور ١٩ أبريل سنة ١٩٢٣^(٢).

لا شك أن تدخل إنكلترا هذا في شئون مصر الدستورية لم يكن مبنياً على أساس شرعى بعد أن أعترفت بأن الشئون المذكورة من اختصاص ملك مصر والشعب المصرى وحدهما ولكنه ثبت لنا بوضوح أن الدولة النافسة السيادة (وتلك كانت حالتنا حتى أبرام المعاهدة الأنكليزية المصرية في ٢٦ أغسطس سنة ١٩٣٦) قلما تكون حرة التصرف في حياتها الدستورية، فأختصاصها الدستورى أما أن يكون مقيداً بقيود فعلية أو بقيود قانونية.

فرنسا صاحبة الحياة علي تونس تأبى السماح بأدخال الحياة النيابية في هذه البلاد بالرغم من وجود حزب قوى من الطبقات المتعلمة يطالب بالدستور.

٢ - وهذا هو المشاهر أيضاً في الدول الواقعة تحت الوتتداب : فإن الدولة المتدبة هى التى تضع إما وحدها أو بالاشتراك مع السلطات المحلية النظام الأساسى للبلاد التى تقع تحت أنتدابها ، أو على الأقل تشرف على وضع هذا النظام . فدستور سوريا صدر بقرار من التدوب السامى الفرنسى فى ١٤ مايو سنة ١٩٣٠ ، كذلك

(١) وزير الخارجية البريطانية حينئذ وقد صرح فى خطبة له يوم ٩ نوفمبر سنة ١٩٣٥ (خطبة الجلد هول Guild-Hall التى كان لها اسوأ الاثر فى مصر) أن بريطانيا العظمى تمنع فى عودة دستور سنة ١٩٢٣ .

(٢) لم تكف أنكلترا عن الممانعة فى إعادة دستور سنة ١٩٢٣ إلا على أثر اضطرابات شهرى نوفمبر وديسمبر سنة ١٩٣٥ التى بلغت أشدها فى القاهرة على الخصوص واتحاد الزعماء المصريين وتأليفهم « الجبهة المتحدة » للمطالبة بأعادة الدستور فى الحال وعقد معاهدة مع أنكلترا على أساس مشروع معاهدة سنة ١٩٣٠ (مفاوضات النحاس - هندرسن). وكانت أول ثمرة لهذه الحركة إعادة دستور الأمة بالأمر الملكى الصادر فى ١٣ ديسمبر سنة ١٩٣٥ وعقد المعاهدة الأنكليزية - المصرية فى ٢٦ أغسطس سنة ١٩٣٦ .

منحت فرنسا جمهورية لبنان دستوراً في ٢٣ مايو سنة ١٩٢٦ (عدل في ١٧ أكتوبر سنة ١٩٢٧ و ٨ مايو سنة ١٩٢٩) ثم عطته في ٩ مايو سنة ١٩٣٢، وأخيراً أعيد في ٤ يناير سنة ١٩٣٧ - عقب أمضاء المعاهدة الفرنسية اللبنانية في ١٣ نوفمبر سنة ١٩٣٦ - بقرار من المندوب السامي الفرنسي أيضاً.

وقد صدر القانون العراقي الأساسي تحت إشراف الحكومة البريطانية . وجاء في المعاهدة التي أبرمتها إنجلترا مع العراق في ١٠ أكتوبر سنة ١٩٣٢ لتقوم مقام عهد الانتداب ما يأتي : « يوافق جلالة الملك (ملك العراق) على وضع مشروع قانون أساسي يعرض على المجلس التأسيسي العراقي وعلى تنفيذ هذا القانون الذي لن يتضمن شيئاً مناقضاً لأحكام المعاهدة الحالية » (١) .

٣ - حالة المحتلطات الحرة البريطانية : وإذا نظرنا إلى ما يسمونه المستعمرات أو الملكات الحرة أو ال (Dominions) فأننا نجد أن دساتير كندا وأستراليا وجنوب إفريقيا مثلاً صدرت بناء على مفاوضات مع الحكومة البريطانية وبشكل قوانين صادرة من البرلمان الأنكليزي Acts of Parliament . ولكن نلاحظ أن مهمة البرلمان الأنكليزي كانت مقصورة في الواقع على تسجيل الدساتير التي أرغمتها هذه المستعمرات ووافقت عليها الحكومة البريطانية بدون أن ينفذ فيها :

(١) دستور كندا : وأول هذه الدساتير دستور كندا إذ يرجع تاريخه إلى سنة ١٨٦٧ وحصلت عليه كندا بعد مفاوضة وموافقة الحكومة البريطانية . وصدر الدستور بشكل قانون أقره البرلمان الأنكليزي وصدقت عليه الملكة فكتوريا تحت عنوان The British North American Act في ٢٩ مارس سنة ١٨٦٧ . ولم يعط القانون

(١) وطبيعي أن لا تستقل البلاد الواقعة تحت الانتداب بوضع دستورها بمفردها لأن الانتداب نوع من الوصاية الدولية على الشعوب المعتبرة أنها لا زالت قاصرة . ونلاحظ مع ذلك أن الانتداب قد انتهى في البلاد التي ذكرناها (سوريا . لبنان . العراق) وحلت محله معاهدات تحالف وصداقة بين الدول المنتدبة والبلاد التي كانت خاضعة لإدارتها : المعاهدة السورية الفرنسية ، ٩ سبتمبر سنة ١٩٣٦ ، المعاهدة الفرنسية اللبنانية ١٣ نوفمبر سنة ١٩٣٦ ، المعاهدة الأنكليزية العراقية ، ١٠ أكتوبر سنة ١٩٢٢ .

المذكور لكندا الحق في تعديل أو تغيير دستورها وظل هذا الحق من إختصاص البرلمان البريطاني وحده . وقد صدر بالفعل من البرلمان الأنكليزي أكثر من ٣٣ قانون معدل للدستور سنة ١٨٦٧ آخرها قانون صادر في أول يونيو سنة ١٩١٦ . أما المستعمرات الحرة الأخرى فقد حصلت على قسط أوفر من الإختصاص الدستوري وذلك لأن دساتيرها أحدث عهدا من الدستور الكندي كذلك كانت فكرة الإستقلال عن بريطانيا العظمى والأمبراطورية البريطانية والبرلمان الأنكليزي قد أخذت تسير .

(٢) دستور أستراليا : فدستور اتحاد أستراليا Commonwealth of Australia مثلا صدر بالطريقة الآتية : وضعته أولا جمعية تأسيسية Convention معظم أعضائها منتخبون أجمعت في « أدلايد » سنة ١٨٩٧ ، ثم عرض مشروع الدستور للأستفتاء على الشعب في الولايات المختلفة، وبعد أن أقره الشعب في هذه الولايات (ماعدا ولاية أستراليا الغربية فإن قبولها جاء متأخرا في أول أغسطس سنة ١٩٠٠) قدم مشروع الدستور هذا إلى البرلمان البريطاني فوافق عليه بنصه تقريبا في ٩ يونيو سنة ١٩٠٠ وصدر به قانون في سنة ١٩١١ تحت عنوان
An Act to Constitute the Commonwealth of Australia
وقد أعطى البرلمان الاتحادي الأسترالي الحق في تعديل هذا الدستور على شرط أن توافق على هذا التعديل أغلبية الشعب وأغلبية المقاطعات .

(٣) دستور جنوب أفريقيا : وقد صدر دستور جنوب إفريقيا بنفس الطريقة تقريبا فهناك أيضا أجمع مؤتمر Conference Intercoloniale مؤلف من ممثلي المستعمرات البريطانية الأربعة التي يتكون منها اتحاد جنوب إفريقيا Union of South Africa وهي : التال . الكاب . ترنسفال . أورنج . وانتهى هذا المؤتمر من وضع مشروع الدستور في أوائل سنة ١٩٠٩ وبعدئذ عرض على البرلمان الأنكليزي الذي وافق عليه في ٢٠ سبتمبر سنة ١٩٠٩ South Africa Act وفي الواقع هذا الدستور الذي بدأ تنفيذه في سنة ١٩١١ كان من عمل مستعمرات جنوب أفريقيا نفسها .

ولكن يجب أن يلاحظ أن المستعمرات الحرة Dominions كندا أستراليا . جنوب أفريقيا نيوزيلاندا قد أصبحت الآن بعد الحرب العظمى وبدخولها في عصبة

الأمم ، وخصوصاً بعد المؤتمر الإمبراطوري الشهير الذي أنعقد في لندن سنة ١٩٢٦ والمؤتمر الذي تلاه (١٩٣١) ، دولا مستقلة حقاً تتعامل مع بريطانيا العظمى على قدم المساواة وعن طريق وزارة الخارجية لا وزارة المستعمرات فهي لا تخضع لبريطانيا العظمى ولا للوزارة البريطانية British Cabinet ولا للبرلمان البريطاني British Parliament بل للتاج البريطاني مباشرة أى للملك . فالملك هو حلقة الاتصال بين أجزاء الإمبراطورية المختلفة المترامية الأطراف ، ولقبه الرسمي هو « ملك بريطانيا العظمى وأرلندا والأملاك البريطانية فيها وراء البحار وأميراطور الهند » . ويمثل الملك في كل من الدومينيون محافظ Governor له نظرياً حق الاعتراض (الفيتو) على القوانين الصادرة من برلمان الدومينيون ولكن في الواقع حق الفيتو هذا أصبح الآن معطلاً .

ونظراً لتطور الدومينيون Dominions البريطانية من درجة المستعمرات البحتة إلى درجة مستعمرة حرة Self Governing Dom. ثم إلى دولة كاملة السيادة Etat Souverain يجب الاعتراف لها بالحق في تعديل دستورها بدون رجوع إلى البرلمان البريطاني أو الحكومة البريطانية ، وهذا مهم على الخصوص بالنسبة إلى كندا التي كانت إلى وقت قريب لا تملك هذا الحق .

٤ - حالة الدومينيون أو الولايات المتحدة اتحاداً مركزياً - كذلك نجد أن الولايات أو الولايات المتحدة اتحاداً مركزياً « كالبلاد » الألمانية Länder التي تدخل في تكوين دولة الرينغ، والولايات الـ ٤٨ التي تتكون منها جمهورية أمريكا الشمالية ، والمقاطعات السويسرية Cantons Suisses وعددها ٢٢ ، ليست حرة تماماً في اختيار الدستور أو الحكم الذي تريده فأن الدستور الاتحادي نفسه La Constitution Fédérale يحدد نوع الدساتير التي يجب على الولايات إتخاذها ويضع الأسس التي يجب عليها أن تسير على مقتضاها في نظامها الحكومي . فمثلاً تنص المادة ١٧ من دستور فيمر Weimar (١١ أغسطس سنة ١٩١٩) على ما يأتي :-

- (١) دساتير الولايات الألمانية Länder يجب أن تكون جمهورية .
- (٢) المجالس النيابية في الولايات يجب أن تنتخب بالاقتراع العام المباشر السرى على أساس التمثيل النسبي ومع المساواة في التصويت بين الرجال والنساء .

(٣) حكومة كل ولاية من الولايات يجب أن تكون حائزة على ثقة المجلس النيابي لهذه الولاية (النظام البرلماني) . فهذه القيود الثلاثة - الشكل الجمهوري - والنظام النيابي المبني على الاقتراع العام المباشر للرجال والنساء والتمثيل النسبي - والحكومة البرلمانية ، قيد بلا شك حرية الولايات في وضع دستورها .
كذلك ينص دستور الاتحاد السويسري على أن الاتحاد نفسه يضمن المحافظة على دساتير المقاطعات على شرط : -

- (١) ألا تشمل دساتير المقاطعات على نصوص تتعارض مع نصوص الاتحاد نفسه .
- (٢) أن يكون دستور المقاطعة جمهورياً وحكومتها نيابية أو ديمقراطية مباشرة .
- (٣) أن يكون الدستور قد صدر بموافقة الشعب وأن يمكن تعديله إذا طلبت ذلك الأغلبية المطلقة للمواطنين La majorité absolue des citoyens (مادة ٦ من دستور ٢٩ مايو سنة ١٨٧٤ السويسري الحالي)

الفصل الثالث

الدول البسيطة والدول المتحدة

أقسامها من الوجهة الدستورية

رأينا أن الدولة تقسم من حيث البساطة والتركيب إلى دولة موحدة أو بسيطة Etat simple ou unitaire وإلى دولة متحدة ^(١) والدولة المتحدة يكون اتحادها شخصياً أو فعلياً أو استقلالياً أو مركزياً. وهذه الأقسام بعضها على الأقل يهم الباحث الدستوري .

(١) يطلق كثير من الكتاب على الدول المتحدة أيضاً عبارة « الدول المركبة » ،

• Etats simples لمقابلتها بالدول البسيطة Les Etats Composés

١- فالدولة البسيطة تكون الأمة فيها غالباً كتلة واحدة متجانسة وتكون السيادة فيها موحدة وحكومتها واحدة ودستورها واحد^(١). وهذا لا يتنافى مع وجود أقسام إدارية في الدولة الموحدة تسهلاً لإدارة المصالح والمرافق العامة ولكن هذه الأقسام يدرسها القانون الإداري لا الدستوري. وأمثلة الدولة البسيطة أو الموحدة كثيرة : مصر . فرنسا . إيطاليا . بلغاريا . تركيا . رومانيا . فصر مثلاً مقسمة من الوجهة الإدارية إلى مديريات ومحافظات ومراكز وقرى وبلاد ولكن لأهمية لهذه الأقسام من الوجهة الدستورية كما أنها لا تؤثر على وحدة الدولة المصرية .

٢- أما الدول المتحدة إتحاداً شخصياً *Union personnelle* فتألف عادة من دولتين متعادلتين في كل شيء لكل منهما سيادة داخلية وخارجية متميزة ودستور مستقل ولا يجمعهما إلا المصادفة وهي مصادفة إجماع حق وراثته العرش في كل منها في تاج واحد واسرة ملكية واحدة . فإتحاد الدولتين لا يظهر إلا في شخص ملكهما ولذا كان هذا النوع من الإتحاد مؤقتاً . ومن الأمثلة التاريخية على ذلك إتحاد إنجلترا وها نوثر ، وهولندا ولكسمبرج .

وقد أستر الإتحاد الشخصي بين إنكلترا وهانوفر من سنة ١٧١٢ إلى سنة ١٨٢٧ طالما كان ملك الأنكليز مختار هانوفر أيضاً بمتضى قانون وراثته العرش في الملكتين فلما جلست على عرش إنكلترا الملكة فيكتوريا في سنة ١٨٣٨ انفصلت هانوفر وأتمى الإتحاد الشخصي لأن قانون وراثته العرش في هانوفر لا يميز أن تجلس على العرش ملكة .

كذلك كان شأن إتحاد هولندا ودوقية لوكسمبرج من سنة ١٨١٥ إلى سنة ١٨٩٩ الذى إقضى لنفس السبب السابق وهو أن قانون لوكسمبرج قبل تعديله كان لا يميز أن يتولى أمورها ملكة (امرأة) كما كان الحال في هولندا فلما أعنت جلالة الملكة ويلهلمينا عرش هولندا في سنة ١٨٩٠ انفصل هذا الإتحاد الشخصي .

(١) وقد عرف الأستاذ جidel بجامعة باريس الدولة البسيطة أو الموحدة كالآتي :

"L'Etat unitaire est celui qui a un seul gouvernement et qui met en oeuvre une volonté unique" Cours de Doctorat, Droit constitutionnel comparé, 1927-1928.

٣ - والاتحاد الحقيقي أو الفعلي *Union réelle* يتكون عادة من دولتين أو أكثر تحتفظ كل منها في الداخل بدستورها وبشريعتها وأدارتها ولكنها تخضع لأمير واحد ولا تكون في الخارج إلا دولة واحدة . فالقوانين والحكومة الداخلية تختلف من دولة الى دولة ولكن الأمور الخارجية موحدة . في الداخل عدة دول أما في الخارج فدولة واحدة . والاتحاد الحقيقي من هذه الوجهة يشبه الاتحاد المركزي الذي سندرسه فيما بعد .

مثال ذلك : اتحاد السويد والنرويج من سنة ١٨١٤ إلى أن وقع الانفصال بينهما بطريقة سلمية بماهدة كارلستاد سنة ١٩٠٥ .

مثال آخر : النمسا والمجر منذ إتفاقية سنة ١٨٦٧ إلى سنة ١٩١٨ ، ومع ذلك فقد اختلف الكتاب في وصف هذا الاتحاد فيرى الكتاب المجرين أن الاتحاد المذكور شخصي *Union personnelle* إذ الدولتان متحدتان في شخص ملكهما (الأمبراطور) الذي كان يحمل - منذ سنة ١٨٦٧ إلى سنة ١٩١٨ لقب أميراطور النمسا وملك المجر . ويرى فريق آخر أن النمسا والمجر كانتا متحدتين إتحاداً مركزياً *Etat fédéral* . والرأى الثالث أن الاتحاد بينهما كان إتحاداً حقيقياً *Union réelle* . وهذه المناقشة تبين لنا بوضوح صعوبة التفرقة أحياناً بين أنواع الدول المتحدة .

وكان لسلك من النمسا والمجر على حدة برلمان وحكومة مستقلة ولكن الرئيس الأعلى للدولة واحد وهو في الوقت نفسه أميراطور النمسا وملك المجر كما تقدم ويوجد بجانب ذلك وزارة خاصة للقيام بالأمور المشتركة *Affaires Cammunes* وهي العلاقات الخارجية والحرية والبحرية وما يلزم لهذه المرافق من المصاريف (المالية) . ويراقب هذه الوزارة برلمان مشترك أيضاً مكون من وفدين *Délégations* ينتخب أحدهما برلمان النمسا والآخر برلمان المجر . فمن الوجهة الدولية لم يكن للنمسا والمجر إلا شخصية واحدة ومن الوجهة الداخلية كان كل منهما مستقلاً بشئونه .

ومع ذلك أوجد الاتحاد السياسي شيئاً من الاتحاد الاقتصادي بين الدولتين فيما يتعلق بالتجارة الخارجية والجمارك والعملة والسكك الحديدية والضرائب غير المباشرة على الإنتاج الصناعي الخ . كل هذه المسائل كانت تحل بطريقة واحدة بناء على مفاوضات

دورية (كل عشر سنوات) تقوم بها الحكومتان النمساوية والمجرية ووافق عليها البرلمان . وأستمر هذا النظام قائماً في جوهره مع بعض التعديلات في التفاصيل حتى سنة ١٩١٨ إذ زال هذا الاتحاد الفعلي بعد الهزيمة في الحرب العظمى . ولكن الذي يهمنا بصفة خاصة من الوجهة الدستورية هو تقسيم الدول الى : (١) دول متحدة اتحاداً استقلالياً ؛ (٢) ودول متحدة اتحاداً مركزياً .

الفرع الاول الاتحاد الاستقلالي

Confédération d'Etats

يتكون الاتحاد الاستقلالي من عدة دول مستقلة وهو لا يعتبر دولة أو حكومة فوق حكومات الدول الداخلة في الاتحاد بل هو تحالف من نوع خاص . ويمتاز الاتحاد الاستقلالي عن المحالفة العادية بوجود هيئة مشتركة، جمعية أو مؤتمر (Congrès Diète)، له بعض الاختصاصات وينوب عن جميع الدول المتحدة في مسائل معينة نحددتها معاهدة الاتحاد . ولما كانت معظم هذه المسائل تمس السياسة الخارجية فقد إعترف بعض الكتاب للاتحاد الاستقلالي بشخصية دولية ناقصة .

وتحتفظ كل دولة متحدة اتحاداً استقلالياً بسيادتها الداخلية والخارجية ولا ينقصها ألا ما يختص به الاتحاد نفسه، وشخصيتها الدولية لا شك فيها فهي تملك حق التمثيل السياسي تمثيلاً مستقلاً إذ ليس للاتحاد نفسه ممثلون سياسيون ، ولها معاملة الدول الأجنبية وعقد المعاهدات على شرط ألا تعارض هذه المعاهدات مع مصالح الاتحاد أو مصلحة الدول المتحدة الأخرى . أما المسائل المشتركة الهامة كسألة الدفاع وحل المنازعات بين الدول المتحدة وبعضها أو بينها وبين الدول الأجنبية فينظرها مؤتمر أو جمعية مكونة من ممثلي الدول المتحدة وهذا المؤتمر هو الذي يعبر عن إرادة الاتحاد ،

وأختصاصاته محدودة . ومع أن قرارات المؤتمر تتخذ بالأغلبية إلا أنه لا يصح اعتباره برلماناً أو مجلساً تشريعياً بالمعنى المعروف بل هو مؤتمر سياسي (Conférence diplomatique) دولي فلا يمثل الشعب ولا ينتخبه الشعب بل يمثل الدول المتحدة نفسها أو بعبارة أوضح حكوماتها وليس له سلطة مباشرة على الأفراد أو على موظفي كل من الدول الداخلة في الاتحاد وقراراته لا تنفذ دولة من الدول المذكورة إلا إذا وافقت عليها حكومتها وأصدرت ما يوجب تنفيذها . وهذا مصدر ضعف للاتحاد الاستقلالي .

وبما أن الاتحاد الاستقلالي نفسه لا يعتبر دولة فوق الدول الداخلة فيه وليس له هيئة تنفيذية تنفذ إرادته وترغم الجميع على احترامها فإن المؤتمر إذا أراد تنفيذ قراراته لا بد له من الالتجاء إلى دولة أو أكثر من الدول المتعاقدة لتقوم بالتنفيذ نيابة عنه . وفي الواقع يلجأ الاتحاد في ذلك إلى أكبر الدول المتحدة وأقواها .

ولا يمكن توسيع اختصاصات الاتحاد وبالتالي اختصاصات المؤتمر الاتحادي إلا إذا وافقت على ذلك جميع الدول الداخلة في الاتحاد لأن هذا ليس النظام الأساسي للاتحاد وحقوق جميع الدول الداخلة فيه . فإذا لم توافق إحداها على هذا التغير فلها أن تنفصل عن الاتحاد أي أن رأى الأغلبية هنا لا يلزم الأقلية .

هو الانفصال : ويجب أن نلفت النظر بصفة خاصة إلى حق الانفصال هذا (Droit de secession) فلكل دولة متحدة إنحاداً إستقلالياً الحق في الانفصال عن الاتحاد إذا رأت ذلك من مصلحتها . وهذا الحق يصح إستعماله حتى ولو لم ينص عليه صراحة في معاهدة الاتحاد . وذهب بعضهم كالسيو Le Fur الأستاذ الآن بجامعة باريز إلى القول بأنه يصح أستعمال حق الانفصال عن الاتحاد ولو تنازلت الدول عنه في صك الاتحاد نفسه أي أن هذا التنازل ليست له قيمة قانونية بل أدبية فقط . لكن معظم الكتاب يخالفون هذا الرأي ويقررون أنه يصح التنازل عن هذا الحق وحينئذ لا نستطيع قانوناً الدول المتحدة أن تترك الاتحاد . ومهما كان الأمر فإن حق الانفصال هذا مما يضعف الاتحاد الاستقلالي ويجهله عرضة للتفكك .

وإذا راعينا من جهة أخرى اختصاصات المؤتمر الضئيلة في الاتحاد الاستقلالي،

وعجز المؤتمر الاتحادي عن تنفيذ إرادته لعدم وجود سلطة تنفيذية اتحادية ، وضرورة التجائه كل مرة إلى دولة أو أكثر من الدول المتعاقدة للقيام بالتنفيذ (وقد تعجز هذه الدولة أو الدول عن تنفيذ إرادة الاتحاد حينئذ يحتل النظام أو أنها تكون قادرة على تنفيذ هذه الإرادة حينئذ قد تسي للسلط على الدول الأخرى وتقضى على فكرة المساواة التي يقوم عليها الاتحاد الاستقلالي) ، إذا راعينا كل ذلك أمكننا أن نفهم كثرة التقليل في هذا النوع من أنواع الدول المتحدة والسبب في عدم انتشاره في الوقت الحاضر . وفي الحقيقة الاتحاد الاستقلالي إنما يظهر في التاريخ كنظام انتقال فأما أن يؤدي إلى الاتحاد المركزي أو إلى انفصال الدول المتحدة واستقلالها نهائياً عن بعضها .

أمثلة الاتحاد الاستقلالي :- أحسن مثل تاريخي للاتحاد الاستقلالي هو الاتحاد الجرمانى الذى كان قائماً من سنة ١٨١٥ الى سنة ١٨٦٦ . فقد كونت دول أوربا الوسطى التي من أصل المانى اتحاداً جرمانياً استقلالياً *Confédération germanique* بعهده أمضى في فيينا (٩ نوفمبر سنة ١٨١٥) وعدل في فيينا في ١٥ مايو سنة ١٨٢٠ . شمل هذا الاتحاد امبراطورية النمسا وخمس ملوكيات (بروسيا ، هانوفر . بافاريا . ورتنبرج . ساكس) وسبع دوقيات عظيمة . وعشر دوقيات . وأحدى عشر أماراة وأربع مدن حرة . وبعض الدول لم تشترك في الاتحاد الا بجزء من ملكها فان امبراطور النمسا مثلاً الذى عقدت له الرئاسة الدائمة أشرك النمسا ولم يشرك المجر ، واشتركت هولندا بلكسمبورج ولبورج ، وإنجلترا بهاوثر الى سنة ١٨٣٧ ، والدانمرك بدوقيات الألب وشارويج وهولشتين ولاننبرج .

والفرض من هذا الاتحاد توثيق الروابط بين الدول المشتركة فيه والدفاع عن سلامتها ضد كل اعتداء أجنبي ^(١) وكان يمثل الاتحاد مؤتمر (Diète) محدود السلطة

(١) لذلك نص على حل المنازعات التي تنشأ بين الدول المتعاقدة بالطرق السلمية بالالتجاء إلى المؤتمر نفسه أو إلى التحكيم ، فالجرب ممنوعة بين هذه الدول إلا لتنفيذ عهد الاتحاد . قارن هذا بعصبة الأمم الحالية .

يجتمع في مدينة فرنكوفورت تؤخذ قراراته بالأغلبية إلا إذا كانت هذه القرارات متعلقة بالقواعد الأساسية للاتحاد أوقيدت حقوق الدول المتحدة فحينئذ كان يشترط الأجماع .

ولم يكن للمؤتمر (Diète) سلطة على الأفراد مباشرة ولا على موظفي الدول المختلفة الداخلة في تكوينه، ولا يمكنه تنفيذ قراراته إلا بواسطة الحكومات المشتركة فيه. ولما وقع النزاع بين بروسيا والنمسا وأكبر دول الاتحاد وأعظمها شأنًا إنجّل الاتحاد سنة ١٨٦٦ وقام محله اتحاد دول المانيا الشمالية في سنة ١٨٦٧. وفي سنة ١٨٧١ وبعد الحرب الفرنسية الألمانية اتحدت الدول الألمانية كلها تحت رئاسة بروسيا فصارت الأمبراطورية الألمانية وأخذت شكل الاتحاد المركزي (Etat fédéral) .

المثل الثاني : اتحاد دول أمريكا الشمالية من سنة ١٧٧٦ الى سنة ١٧٨٧ أذ بعد إعلان استقلالها في سنة ١٧٧٦ سعت هذه الدول وعددها ١٣ في ذلك الوقت إلى التقرب من بعضها للمحافظة على هذا الاستقلال وعقدت لذلك معاهدة اتحاد وتحالف (١٧٧٧) (Articles of Confederation and permanent union). وفي الواقع كان ذلك اتحاداً استقلالياً Confédération d' Etats لا يمثلها الا مؤتمر (Congress) يتراوح عدد ممثلي كل دولة فيه من ٢ الى ٧ ومع ذلك لم يكن لكل منها الا صوت واحد في المداولات . واحتفظت كل دولة من الدول الثلاث عشر بالنصيب الأكبر من سيادتها في الداخل والخارج فجاءت سلطة المؤتمر على الولايات ضعيفة جدا لاتتفق مع الفرض الذي أنشئ الاتحاد من أجله لذلك لم يدم هذا الاتحاد الاستقلالي إلا مدة قصيرة (عشرة سنوات) وفي سنة ١٧٨٧ اجتمعت في فيلادلفيا جمعية تأسيسية Convention تمثل الدول المستقلة الثلاثة عشر ووضعت دستوراً جديداً عرف بدستور فيلادلفيا ولا يزال معمولاً به الى الآن رغم التعديلات العديدة التي أدخلت عليه Amendementas . أنشأ هذا الدستور حكومة مركزية قوية فوق حكومات الدويلات الداخلة في الاتحاد وبذلك تحول الاتحاد الاستقلالي الى اتحاد مركزي • Etat fédéral

الاتحاد الاستقلالى لا يدوم طويلا بل هو نظام انتقال كما قلنا لأن الدول المتحدة اما أن يضعف إتحادها فتفصل عن بعضها وإما أن يزد إتحادها ويقوى فتقلب إلى إتحاد مركزى كما حصل فى سويسرا التى كانت متحدة اتحاداً إستقلالياً ثم تحول هذا الاتحاد الى اتحاد مركزى (*Etat fédéral*) بدستور سنة ١٨٤٨ (المعدل بدستور ٢٩ مايو سنة ١٨٧٤) ، والولايات المتحدة الأمريكية التى بعد أن جربت الاتحاد الاستقلالى ابتداء من سنة ١٧٧٧ عدلت عنه إلى الاتحاد المركزى بدستور فيلادلفيا سنة ١٧٨٧ ، وألمانيا التى صارت متحدة اتحاداً مركزيا بعد حرب السبعين بعد أن كانت متحدة اتحاداً أستقلالياً إلى سنة ١٨٦٦ .

ونلاحظ أيضاً أن دستور سويسرا (٢٩ مايو سنة ١٨٧٤) يستعمل كلمة (*Confédération*) وكلمة (*Fédéral*) كما لو كانتا مترادفتين والواقع أن سويسرا فى الوقت الحاضر متحدة اتحادا مركزيا *Etat Fédéral* لا أستقلاليا (*Confédération d'Etats*) أما أستعمال كلمة (*Confédération*) فى مواضع متعددة من الدستور فأنما هو أثر من آثار العهد الماضى .

الفرع الثانى

الدولة المتحدة اتحادا مركزيا

L'Etat Fédéral

١- وصف الاتحاد المركزى:— يتكون الاتحاد المركزى من عدة دول صغيرة (دويلات أو مقاطعات) تحتفظ كل منها بالصفات الداخلية للدولة ولكنها فى الغالب تفقد سيادتها الخارجية تماما. فلكل دولة صغيرة من الدول المتحدة اتحاداً مركزيا (الدويلات أو المقاطعات) قوانينها . وبجالسها النيابية . وحكومتها ومحاكمها وموظفوها وسكانها . ولكن جميع سكان هذه الدول الصغيرة أو الدويلات يدخلون

في الوقت نفسه في تكوين دولة أكبر : دولة الاتحاد (L' Etat fédéral) . وللإتحاد نفسه هيأته الحكومية وسلطاته التنفيذية والتشريعية والقضائية . ورعاياه هم مجموع رعايا الدويلات ، وأرضه هي مجموع أراضيها .

وإختصاصات الدولة وأعمالها (Les attributions étatiques) موزعة بين الإتحاد والدويلات . والاتحاد في حدود أختصاصاته يمكنه أن يلزم جميع الأفراد قوانينه التي يصدرها في حدود سلطته التشريعية تسرى على جميع السكان بدون وساطة الدويلات . والسلطة التنفيذية للإتحاد في حدود أختصاصها يمكنها أن تنفذ أوامرها داخل الإتحاد كله وبدون أن يتوقف ذلك قانوناً على إرادة حكومات الدويلات .

والمسائل الخارجية عادة من أختصاص الإتحاد نفسه ولذا ليس للولايات في الإتحاد المركزي شخصية في نظر القانون الدولي العام . وهي - مهما بلغ أستقلالها الداخلي - في نظر الدول الأجنبية شبيهة بالأقسام الإدارية . ولكن إذا نظرنا إلى هذه الدويلات من وجهة القانون العام الداخلي (القانون الإداري والدستوري) وجدنا أنها تختلف كثيراً عن الأقسام الإدارية في الدولة الموحدة . فالأقسام الادارية (كالمديريات مثلاً) لا تملك التشريع ولا القضاء بعكس الدويلات كما رأينا فلها مجالسها النيابية ومحاكمها . ومن جهة أخرى يمكن تغيير أختصاصات الأقسام الادارية في الدولة الموحدة أو البسيطة بقانون عادي بينما أختصاصات الدويلات في الإتحاد المركزي مصدرها دستور الإتحاد نفسه (La Constitution Fédérale) فلا يمكن المساس بها بدون تعديل هذا الدستور . ويمكننا أن نقول أن الدول أقسام دولية والمديريات أقسام ادارية أما الدويلات في الإتحاد المركزي فهي أقسام دستورية .

ب - الدول التي تأخذ بنظام الإتحاد المركزي : - هذا النظام شائع على الخصوص في القارة الأمريكية وقد أخذت به هناك الولايات المتحدة بدستور ١٧٨٧ (وفيها نشأ النظام الاتحادي المركزي بشكله الحاضر) والمكسيك والبرازيل والأرجنتين وفنزويلا . وفي أوروبا : سويسرا (منذ سنة ١٨٤٨) والنمسا على حسب الرأي الغالب (منذ سنة ١٩٢٠) وألمانيا (من سنة ١٨٧١ إلى سنة ١٩٣٣ - ١٩٣٤) وروسيا

السوفيتية (دستور ٦ نوفمبر سنة ١٩٢٣ نشر في ٨ يناير سنة ١٩٢٤)^(١) ومن المستعمرات البريطانية الحرة (Dominions) كندا وأستراليا وأفريقيا الجنوبية .

وقال بعض الكتاب أن نظام الاتحاد المركزي هو ذلك النوع من النظم الذي يمكن تطبيقه بنجاح على قارة بأكملها وتنبأ بزيادة إنتشاره في المستقبل . ولكن نلاحظ مع ذلك ، خصوصاً إذا راعينا التطور الذي حصل في الدولة الألمانية ، أن الاتحاد المركزي يسير ببطء نحو النظام الموحد .

١ - لقد ذكرنا روسيا السوفيتية من بين الدول المتحدة بإتحاداً مركزياً وتقصد بذلك اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية ويرمز إليها بالحروف الآتية :

U. R. S. S. R. أي Union des Républiques Socialistes Soviétiques Russes .

ويتكون هذا الاتحاد من عدة جمهوريات بعضها موحد وبعضها متحد بإتحاداً مركزياً وعلى ذلك يمكننا أن نعتبر اتحاد الجمهوريات الروسية اتحاداً مركزياً مركباً . ومعلوم أن روسيا كلها تحت حكم القيصرية وبحسب دستور سنة ١٩٠٦ كانت دولة موحدة وبقيت كذلك إلى أن هبت الثورة البلشفية في نوفمبر سنة ١٩١٧^(٢) .

(١) وافق مؤتمر اتحاد جمهوريات السوفيت بالاجماع في ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٦ على دستور جديد ليحل محل دستور سنة ١٩٢٤ وقد أثار الدستور الجديد حماسة كثيرين من الخياليين وكتب المستر سدن وبب الإنكليزي يقول : « أن الدستور السوفياتي الجديد سيحدث في العالم تأثيراً لم يحدثه الدستور الأمريكي الصادر في سنة ١٧٨٧ ولا الدستور الفرنسي الصادر في سنة ١٧٩٣ » . وسنشير إلى أحكام هذا الدستور الجديد كلما اقتضى الحال في الصفحات التالية .

Voir : " La Nouvelle constitution de L' U. R. S. S précédée du Rapport de Staline " (Paris 1937) .

(٢) نصت المادة ١٣ من دستور روسيا الجديد (١٩٣٦) على أن « الدولة السوفياتية دولة ديمقراطية ، قائمة على أساس إتحاد إختياري بين جمهوريات اشتراكية متساوية في الحقوق والواجبات ، وعدد هذه الجمهوريات الداخلة في الاتحاد ١١ . ونصت المادة ١٧ من الدستور المذكور على أن « لكل من هذه الجمهوريات المتحدة الحق المطلق في الانسحاب من الاتحاد حينئذ شاء » . وحق الانفصال هذا غير معترف به في دساتير الدول المتحدة مركزياً ولا شك أنه سيقى حبراً على ورق في الدستور الروسي .

٢ - أما الدولة الألمانية فكانت بلا شك متحدة اتحاداً مركزياً *Etat Fédéral* من سنة ١٨٧١ (دستور ١٦ ابريل سنة ١٨٧١) إلى نهاية الحرب العظمى ولكن إختلف الشراح فيما إذا كان دستور ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ المعروف بدستور فيمر (نسبة إلى المدينة التي نشأ فيها) والذي حل محل دستور سنة ١٨٧١ قد احتفظ بالشكل الاتحادي المركزي أو أنشأ فعلاً دولة جديدة موحدة. وسبب الاختلاف أن عناصر الاتحاد المركزي أقل ظهوراً في دستور سنة ١٩١٩ منها في دستور سنة ١٨٧١ . فأولاً - بينما نجد أن دستور سنة ١٨٧١ كان يسمى الهيئات الداخلة في تكوين الإمبراطورية الألمانية « دولا » (*Staaten*) أصبحت تسمى في دستور سنة ١٩١٩ « بلاداً » (*Land*) وجمعها (*Länder*) . ولم تأت هذه التسمية عفواً بل بعد مناقشات طويلة في الجمعية التأسيسية فقد رفضت أغلبية هذه الجمعية كلمة « دولة » وكلمة *Glied-Staat* (*Etat-membre*) أي الدولة العضو في الاتحاد ، لوصف كل من الدوليات المتحدة، وفضلت كلمة (*Länder*) « بلاد » لبيان أن ليس هناك إلا دولة واحدة هي صاحبة السيادة الحقيقية وهي « الريخ » *Le Reich* .

ثانياً - أعطى دستور فيمر لسلطات الاتحاد المركزية إختصاصات تشريعية وتنفيذية ومالية (الضرائب) أوسع بكثير من التي كانت لها في دستور سنة ١٨٧١ ونصت المادة ١٣ من دستور فيمر على أن قانون الريخ *Reich* يلغى في حالة التعارض أي قانون صادر من الدوليات .

ثالثاً - أصبح من الممكن بحسب دستور سنة ١٩١٩ تغيير الدستور وبالتالي تقليل إختصاصات الدوليات إلى أصغر حد ممكن والقضاء على إستقلالها الداخلي بدون أخذ رأى هذه الدوليات ذاتها بل يكفي صدور قانون من دولة الريخ نفسها بأغلبية معينة وهي الأغلبية اللازمة لتعديل الدستور .

رابعاً - فقدت الدوليات تماماً ما كان لها قديماً في دستور سنة ١٨٧١ من الإختصاص الخارجي إذ كان لهذه الدوليات - خلافاً لما هو متبع عادة في النظام الاتحادي المركزي - حق التمثيل السياسي .

خامساً - أضعف دستور سنة ١٩١٩ سلطة مجلس الدوليات *Le Reichsrat*

وهو المجلس الذى يمثل العنصر الاتحادي (Le principe fédéral)، وقوى على العكس من ذلك سلطة مجلس الريخ (Reichstag) وهو الذى يمثل الشعب أى العنصر الموحد فى الدولة (Le principe unitaire) بينما كان لمجلس الدول (الدويلات) Bundesrat القديم فى دستور سنة ١٨٧١ اختصاصات كبيرة وسلطة واسعة .

سادساً - وأخيراً لم ينشأ دستور سنة ١٩١٩ بطريق التعاقد بين الدول (الدويلات) المختلفة الداخلة فى الاتحاد بل هو وليد جمعية تأسيسية تمثل الشعب ولم يعرض على الدويلات بعد ذلك لأبداء رأيها فيه أو لأخذ موافقتها عليه بالرغم من احتجاج بافريا وبعض الدويلات الأخرى على ذلك .

إذا راعينا كل هذه الاعتبارات ربما قلنا أن الهيئات (Länder) الداخلة فى تكوين الدولة الألمانية ما هى إلا أقسام إدارية ذات اختصاص واسع وعلى ذلك تصبح (الريخ) بعد دستور سنة ١٩١٩ دولة موحدة لا دولة متحدة مركزياً . ولكن هذا الرأى غير مطابق للحقيقة لأنه يوجد فى هذا الدستور نصوص أخرى تتنافى مع اعتبار البلاد (Länder) مجرد أقسام إدارية فثلاً تنص المادة ٢ من دستور فيمر « أن أرض Reich مكونة من أراضي البلاد Le Territoire du Reich se compose des territoires des pays » وهذا أعراف بالوجود الدائى للبلاد المختلفة التى تدخل فى تكوين (الريخ) . كذلك بحسب دستور سنة ١٩١٩ لا يمكن الحصول على جنسية الريخ (الجنسية الألمانية) بدون الحصول مقدماً على رعية (Indigénat) إحدى البلاد الداخلة فى تكوينها . أى أنه لا يمكن لشخص أن يصبح ألمانياً إلا إذا حصل أولاً على الرعية السكسونية أو البافارية أو البروسية الخ وهذا اعتراف آخر بشخصية هذه البلاد وبأنها ليست مجرد أقسام إدارية (وهنا نلاحظ أن الزعيم هتلر لم يكتسب الجنسية الألمانية إلا بعد أن أعطته إحدى الدويلات رعويتها) .

ومن جهة أخرى فإن لكل بلد من هذه البلاد دستور وبرلمان (Landtag) ووزارة ومحاكم الخ... ولا يوجد مثل ذلك فى الأقسام الإدارية للدولة الموحدة . لهذا وبالرغم من التسليم بأن دستور فيمر كان خطوة كبيرة إلى الأمام فى سبيل

الوحدة الألمانية يرى معظم الكتاب أن ألمانيا كما صورها الدستور المذكور كانت دولة متحدة اتحاداً مركزياً (Etat Fédéral) لادولة موحدة .

وتقول كانت لأن الحال تغير الآن بعد تولى الزعيم هتلر الحكم في ٢٠ يناير سنة ١٩٣٣ . فمن ذلك الوقت أخذت ألمانيا تخطو خطوات أخرى سريعة في سبيل الوحدة . ففي ٣١ مارس سنة ١٩٣٣ أصدرت حكومة الريح قانوناً يعطى للحكومات الولايات الألمانية الحق في سن القوانين بدون موافقة المجالس النيابية للولايات حتى لو خالفت هذه القوانين دساتير هذه الولايات .

ونص قانون ٧ ابريل سنة ١٩٣٣ (الصادر من حكومة الريح) على تعيين محافظ Reichstatthalter يمثل الحكومة المركزية (حكومة الريح) في كل ولاية من الولايات ويعين هذا المحافظ ويعزله رئيس جمهورية الريح بناء على اقتراح مستشار الريح Le Chancelier .

وقضى هذا النظام على سلطة الدويلات إذ أن محافظ الريح في كل ولاية هو صاحب الأمر والنهي فيها فهو الذى يعين رئيس حكومة الولاية وله حق حل المجلس النيابى للولاية واجراء إنتخابات جديدة . ومن جهة أخرى قرر قانون ٧ ابريل سنة ١٩٣٣ أن ليس للمجالس النيابية في الولايات الحق في إسقاط حكومة الولاية بالتصويت على عدم الثقة بها . وبذلك قضى على النظام النيابى البرلمانى في البلاد Länder وأصبحت هذه المجالس عديمة الفائدة .

أما فيما يتعلق ببروسيا وهى أكبر الدويلات الألمانية شأننا فيقوم بوظيفة محافظ الريح فيها مستشار الريح نفسه وله الحق في أن ينيب عنه شخصاً آخر . ولقد أدمجت حكومة بروسيا في حكومة الريح وتولى أحد وزراء الريح الجنرال Goering رئاسة حكومة بروسيا وبذلك أصبح المعارض بين الحكومتين مستحيلاً . ولكن كل هذا لم يكف حكومة الريح وزعيمها . ففي ٣٠ يناير سنة ١٩٣٤ صدر القانون الخاص بتنظيم دولة الريح فألغى المجالس النيابية في الولايات ونقل حقوق السيادة التى كانت للبلاد (Länder) إلى دولة الريح ونص على خضوع حكومات « البلاد » الى حكومة « الريح » وأصبح ممثلو الريح في البلاد ، المحافظون Reichstatthalters ، خاضعين

مباشرة لوزير داخلية الريخ . ومن ذلك نرى أن الدويلات القديمة أصبحت تشبه الأقسام الإدارية في الدولة الموحدة . وقد صدر مرسوم Ordonnance في ٢ فبراير سنة ١٩٣٤ يعيد إلى البلاد بعض حقوق السيادة التي أنزعها منها قانون ٣٠ يناير سنة ١٩٣٤ ولكنه نص في الوقت نفسه على أن هذه الحقوق تتولاها البلاد باسم الريخ وبالنيابة عنها .

وكنتيجة منطقية لهذا التشريع النقي قانون صادر في ١٤ فبراير سنة ١٩٣٤ مجلس الريشترات Reichsrat الذي كان يمثل البلاد وبالتالي العنصر الاتحادي في الدولة . ومنذ أول إبريل سنة ١٩٣٥ أصبحت محاكم أول درجة ومحاكم الاستئناف في المانيا كلها تابعة للريخ مباشرة أي أن البلاد Länder فقدت سلطاتها القضائية وأصبحت السلطة القضائية كلها خاضعة للحكومة المركزية . وأنشأ مرسوم بتاريخ أول مايو سنة ١٩٣٤ وزارة مركزية للعلوم والتربية والتعليم وكانت هذه المسائل في الماضي من اختصاص الدويلات وحدها . وألغى مرسوم خاص الرعوية المحلية فليس هناك الآن إلا جنسية واحدة هي جنسية الريخ (الجنسية الألمانية) . وفي ١٧ يونيو سنة ١٩٣٦ صدر مرسوم بتوحيد إدارة البوليس في جميع الريخ . والمبدأ الذي يسود كل هذا التشريع هو الآتي : شعب واحد ، دولة واحدة ، حاكم واحد . Ein Volk. Ein Reich. Ein Führer (١)

وهكذا أمكن للزعيم هتلر أن يتم عمل بسمارك . وأصبحت المانيا دولة موحدة بعد أن جربت نظام الاتحاد الاستقلالي من سنة ١٨١٥ الى سنة ١٨٦٦ والنظام الاتحادي المركزي من سنة ١٨٧١ الى سنة ١٩٣٣ - ١٩٣٤ .

ب - كيف ينشأ الاتحاد المركزي : وإن كان الاتحاد المركزي قد زال اليوم بالنسبة لدولة الريخ إلا أنه لا زال باقياً في الدول الأخرى التي ذكرناها وربما امتد إلى غيرها كأسبانيا ويوجوسلافيا مثلاً ويهمن أن نعرف كيف ينشأ هذا النوع من أنواع الدول وما هي العوامل التي تدفع إلى ظهوره . ونحن اذا تأملنا نجد أن الاتحاد

(١) أنظر : Annuaire de L'institut International de Droit Pulic سنة ١٩٣٤

و ١٩٣٥ و ١٩٣٦ تحت عنوان "Allemagne"

المركزي ينشأ بطريقتين . أما تفكك دولة كانت موحدة إلى عدة دويلات صغيرة وأما بانضمام عدة دول إلى بعضها لتكوين دولة كبيرة .

١ - ومن أمثلة الاتحاد المركزي الناشئ عن تفكك دولة كانت موحدة في الأصل : روسيا البلشفية وبعض دول أمريكا اللاتينية كالبرازيل والأرجنتين والمكسيك . والظاهر أن اختيار دول أمريكا لنظام الاتحاد المركزي كان عن طريق تقليد الولايات المتحدة الشمالية . وقد لاحظ بعض الكتاب أن اختيار هذا النظام لم يكن موافقاً فإن الصعوبة التي تلاقيها دول أمريكا اللاتينية في إقامة حكومة ثابتة ناتجة إلى حد ما من عدم تركيز السلطة في حكومة قوية وتوزيعها بين حكومة الاتحاد وحكومات الولايات الداخلة في تكوينه . ومن الأمثلة عن الاتحاد المركزي بطريقة التفكك أيضاً النمسا . لقد كانت النمسا كما رأينا ولغاية سنة ١٩١٤ متحدة مع دولة المجر اتحاداً حقيقياً ولكنها بعد أن انفصلت عنها عقب الحرب الكبرى وفقدت جزءاً كبيراً من أراضيها وسكانها بمقتضى معاهدة سان جرمان انحلت الشكل الاتحادي المركزي في دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ (المعدل في ٧ ديسمبر سنة ١٩٢٩ ^(١)) . فبعد أن نصت المادة الأولى من هذا الدستور على أن النمسا جمهورية ديمقراطية مصدر السلطات فيها الشعب قررت المادة الثانية أن شكل الدولة إتحادي مركزي (Etat Fédéral) . ويتكون الاتحاد من ثمانية مقاطعات مستقلة (Selbständige-Länder) ومن العاصمة (Vienna فيينا) .

وقد ينشأ الاتحاد المركزي بطريق التفكك في الدول المكونة من عناصر إقليمية مختلفة جمعها الصدف فإذا ما أرادت هذه العناصر الإقليمية استعادة شخصيتها أمكن التوفيق بين هذه الرغبة وبين الاحتفاظ بكيان الدولة بمحل وسط ، وهو العدول عن الدولة الموحدة إلى نظام الاتحاد المركزي الذي يحفظ لسلطات الاتحاد باختصاصات متنوعة ويعطى للأجزاء التي يتكون منها استقلالاً ذاتياً واسع المدى . وهذا ما تطلبه بعض الهيئات في دولة يوجوسلافيا الحالية .

٢ - أما نشوء الاتحاد المركزي عن طريق إنضمام عدة دول إلى بعضها فهو

(١) التي هذا الدستور الآن واستعيض عنه بدستور صادر في أبريل سنة ١٩٣٤

الغالب وأمثلة ذلك : مويسرا - الولايات المتحدة - ألمانيا قبل النظام الحالي - استراليا - كندا - أفريقيا الجنوبية .

والعوامل التي تساعد على تكوين الاتحاد المركزي بطريق الأنفهام بمضهاداخلي وبعضها خارجي . فمن العوامل الداخلية التجانس للناسي . عن وحدة الأصل والعادات والميول والخضوع في الماضي إلى سلطان واحد (الولايات المتحدة - ألمانيا - استراليا) . ومن العوامل الخارجية رغبة الدول في الدفاع عن كيائها ضد عدو خارجي مشترك (الولايات المتحدة - ألمانيا) . ونجد هذه العوامل الداخلية والخارجية متوفرة في الولايات المتحدة الأمريكية فالذي دفع الولايات الثلاث عشر^(١) إلى الاتحاد هو ثورتها المشتركة ضد إنكلترا ورجبتها في المحافظة على إستقلالها الذي دفعت ثمنه غالبا . أضف الى ذلك أن جميع هذه البلاد كانت خاضعة لملك الأنكليز ومعظم سكانها من أصل واحد وأفكارهم وميولهم واحدة .

فالدول اذا ما توفرت هذه العوامل أو معظمها تسعى إلى توثيق الروابط بينها . وبما أنها تريد في الوقت نفسه أن تحافظ على كيائها الذاتي وتحفظ بشي . من الأستقلال في إدارة شئونها الداخلية فالشكل الاتحادي المركزي هو أنسب الحلول في مثل هذه الأحوال .

د - توزيع الاختصاص بين الاتحاد المركزي والولايات : أهم المسائل التي تتعرض لها دساتير الدول المتحدة إتحاداً مركزياً هي توزيع الاختصاص Les attributions étatiques بين الاتحاد نفسه L'Etat fédéral والدويلات الداخلية في تكوينه . ويشمل هذا البحث تقطين : (١) كيفية أو طريقة توزيع الاختصاص وهي مسألة شكلية ؛ (٢) يان الأعمال التي تدخل عادة في إختصاص الاتحاد المركزي والأعمال التي تختص بها الدويلات وهي مسألة موضوعية .

(١) كيفية توزيع الاختصاص بين الاتحاد المركزي والولايات : يمكن تصور ثلاث طرق لتوزيع هذا الاختصاص . الأولى : أن يبين دستور

(١) عدد الولايات التي تدخل في تكوين الولايات المتحدة الأمريكية الشمالية الآن ٤٨ ولاية . اما عددها في بادئ الأمر فكان ١٣ فقط .

الاتحاد على سبيل المحصر المسائل التي من إختصاص الدولة المركزية والمسائل التي من إختصاص الدويلات . الثانية : أن يكتفى الدستور بتحديد إختصاصات الاتحاد وما عدا ذلك يدخل في إختصاص الدويلات . الثالثة : وهي عكس الطريقة المتقدمة تماماً ، يحدد الدستور إختصاصات الدويلات وينص على أن كل ما عدا ذلك يدخل في إختصاص الاتحاد .

أما الطريقة الأولى فهي أردأ الثلاثة وهي ليست عملية في الواقع لأنه مهما كان إحصاء الدستور وافيًا فقد تستجد مسائل غير منصوص عنها في صلب الدستور وحينئذ لا يعلم أي من إختصاص الاتحاد أم الدويلات .

فلم يبق إلا الطريقتان الثانية والثالثة ويجب أن يلاحظ أهمية الفرق بينهما فإن تحديد إختصاص الاتحاد أو الدويلات معناه أن هذا الإختصاص المحدد إستثنائي مهما بلغ اتساعه وأن الأصل هو إختصاص الهيئة التي لم يحدد الدستور سلطاتها .

والواقع أن معظم الدول المتحدة إتحاداً مركزياً أخذت بطريقة تحديد إختصاصات الحكومة المركزية . وقد نص التعديل العاشر (Xe. Amendement) لدستور الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً على أن السلطات التي لم يمنحها الدستور للولايات المتحدة (الحكومة المركزية) أو التي لم يحرمها هذا الدستور على الولايات (الدويلات) تعتبر أنها محفوظة للدويلات وللشعب ^(١) .

وقد إتبع هذه الطريقة نفسها سويسرا وألمانيا (دستور سنة ١٨٧١) ودستور سنة ١٩١٩) وروسيا السوفيتية ^(٢) وربما كان السبب في إتباع هذه الطريقة تاريخي فإن الاتحاد في معظم هذه الدول (الولايات المتحدة . سويسرا . ألمانيا) لم ينشأ إلا بتقرب عدة دول كانت في الأصل مستقلة تغار على إستقلالها فلم ترد أن تقيده إلا بالقدر اللازم لحماية الجميع وتحقيق الفرض من الاتحاد . ولذا حددت إختصاص الحكومة المركزية (الاتحاد) وأطلقت إختصاص الدويلات . وإذا إنتقلنا إلى

(1) "Les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux Etats-Unis par la constitution ou qui ne sont pas refusés par elle aux Etats sont réservés aux Etats respectivement ou au peuple" (Xe. Amendement)

(٢) أنظر دستور إتحاد جمهوريات روسيا الاشتراكية السوفيتية الحالي مواد ١٥ و ١٦ .

المستعمرات البريطانية الحرة Dominions نجد أن أستراليا مثلاً قد أثبتت طريقة تحديد اختصاصات الحكومة المركزية . أما كندا فقد أخذت بالطريقة العكسية أى أنها حددت اختصاصات الولايات وقررت أن كل ما لم يعطه الدستور لها فهو من اختصاص الاتحاد (الحكومة المركزية) وبذلك أصبح اختصاص الاتحاد هو الأصل . وربما كانت هذه الطريقة أفضل لأن تحديد اختصاص الحكومة المركزية قد يشل يدها ولو مؤقتاً (أى الى أن يعدل الدستور) إذا ما جدت مسائل لم ينص عليها الدستور . ويكفي أن نفكر فى التشريع الأجنبى وتشريع المال مثلاً . وهذه الطريقة متفقة من جهة أخرى مع السير الطبيعى للدول الاتحادية إذ أن جميع الدول التى أخذت بهذا النظام شعرت بعد ذلك بحاجتها لتوسيع سلطة الاتحاد (الحكومة المركزية) على حساب الدويلات ، وهذا ما حصل فى الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وألمانيا . وقد رأينا كيف أن هذه الدولة الأخيرة تحولت إلى دول موحدة . وفى الولايات المتحدة وسويسرا فسر القضاء الاتحادى (المحكمة العليا الأمريكية ومحكمة الاتحاد السويسرى) النصوص التى تحدّد اختصاصات الحكومة المركزية تفسيراً واسعاً جداً جعلها تشمل عدة أمور لم تكن فى الأصل من اختصاص هذه الحكومة .

(٢) المسائل التى من اختصاص الاتحاد (L'Etat fédéral) والمسائل التى

من اختصاص الدويلات أو الولايات Les Etats-Membres : تختلف الحلول بالطبع باختلاف الدساتير ولكن إذا قارنا دساتير الدول المتحدة اتحاداً مركزياً ببعضها رأينا أن المبادئ العامة التى تتبعها هذه الدساتير متشابهة فى الجوهـر .

١ - القضاء : فأولاً فيما يتعلق بالوظيفة القضائية نجد أنها تُترك عادة للدويلات

أو للولايات . فالقضاء عادة يعتبر من المسائل المحلية التى تقوم بها كل ولاية لا من المسائل التى يختص بها الاتحاد نفسه . ولكن هذا لا يمنع من وجود هيئة قضائية عليا تابعة للاتحاد مباشرة كالمحكمة الاتحادية فى سويسرا Le Tribunal Fédéral (انظر المواد ١٠٦ - ١١٤ من دستور الاتحاد السويسرى) والمحكمة العليا (La Cour Suprême) فى الولايات المتحدة الأمريكية (انظر المادة الثالثة من دستور الولايات المتحدة) ومحكمة

الريخ التي كان مقرها ليزر في ألمانيا Reichsgericht, Tribunal du Reich (أنظر المادة ١٠٣ من دستور فيمر) .

وتختص هذه المحكمة الاتحادية العليا عادة بنظر القضايا المهمة كالفصل في المنازعات بين الاتحاد والدويلات أو بين الدويلات وبعضها أو بين الأفراد التابعين لولاية والولايات الأخرى . ويكون لها أحيانا اختصاص استثنائي بالنسبة للمحاكم العليا في الولايات . وتختلف التفصيلات باختلاف الدساتير فلمحكمة الاتحادية في سويسرا Tribunal fédéral مثلا اختصاص مدني وجنائي واسع (أنظر مواد ١٠٦ - ١١٤ من دستور سنة ١٨٧٤) وقد يوجد بجانب الهيئات القضائية الاتحادية السالفة الذكر محاكم إدارية عليا Cour administrative fédérale تابعة للاتحاد أيضا لفصل في القضايا الإدارية وفي مسائل تأديب الموظفين التابعين للاتحاد (أنظر مادة ١١٤ مكررة من الدستور الاتحادي السويسري) ومحاكم دستورية Cour Constitutionnelle كما هو الحال في دستور فيمر ودستور النمسا السابق (سنة ١٩٢٠ معدل سنة ١٩٣٩) لفصل في القضايا ذات الصفة السياسية . وما عدا ذلك من القضايا يدخل في اختصاص محاكم الدويلات .

٢ - التشريع La Législation : أما فيما يتعلق بالتشريع فإن البرلمان الاتحادي في الحكومة المركزية يتمتع باختصاصات واسعة . فالتشريع في جميع المسائل الهامة كالعلاقات الخارجية والدفاع الوطني والمواصلات بما في ذلك البوطة والتغراف والتلفون ، ومسائل العملة والنظام الجركي ، والهجرة ، والجنسية (جنسية الاتحاد لا رعية الولاية) يكون عادة من اختصاص البرلمان الاتحادي وحده ^(١) (أي الحكومة المركزية) وليس لبرلمان الولايات شأن في ذلك . ولا يقف إختصاص الاتحاد التشريعي عند ذلك الحد بل يقاسم الدويلات سلطة التشريع في معظم المسائل الأخرى . أما بوضع تشريع كامل ^(٢) (وفي حالة التعارض يلتي القانون الصادر من الاتحاد قوانين الولايات . مادة ١٣ من دستور فيمر) أو بالاكفاء بوضع القواعد العامة Normes التي يجب على الولايات المتحدة أن تخضع لها وتسترشدها في وضع تشريعاتها الداخلية ^(٣)

(١) Compétence Exclusive (٢) Compétence Concurrente

(٣) Compétence normative

٣ - التنفيذ: ويقوم الاتحاد عادة بتنفيذ القوانين التي يصدرها بواسطة

موظفين خاضعين له مباشرة ومستقلين عن الولايات (Fonctionnaires fédéraux) ويمكن تقلم من جهة إلى أخرى داخل حدود الاتحاد كما تفعل الدولة الموحدة مع موظفيها (مادة ١٤ دستور فيمر). ولكن للاتحاد أن يهد بذلك إلى الدويلات نفسها فتقوم به بواسطة موظفيها. وبما أن هذه تنفذ قوانين لم تصدرها هي فقد تخطأ في التنفيذ أو تهمل فيه لذلك تنص دساتير الدول المتحدة في هذه الحالة على أن للسلطة المركزية الحق في مراقبة تنفيذ الدويلات لأوامر وقوانين الحكومة المركزية. وهذه المراقبة تتمثل أولا - في التعليمات التي للدولة المركزية الحق في إرسالها إلى حكومات الدويلات. ثانيا - في إحتفاظ الحكومة المركزية لنفسها بحق إرسال (قومير) أو مندوب ليراقب عن قرب تطبيق قوانين الاتحاد في الولايات المختلفة. ثالثا - للحكومة المركزية أن تفت نظر الدويلات إلى الخطأ أو النقص الذي قد يظهر في تنفيذ قوانين الاتحاد (أنظر مادة ١٥ من دستور فيمر مثلا).

٤ - تعديل الدستور في الدولة المتحدة مركزيا. أشتراط موافقة أغلبية

الولايات على التعديل: دستور الدول المتحدة مركزيا مسطور وجامد (Rigide) فلا يمكن تعديله إلا باتباع طريقة مخصوصة كإشتراط أغلبية معينة مثلا. ولا يكفي موافقة السلطات الاتحادية وحدها (أى البرلمان الاتحادى والحكومة الاتحادية) على هذا التعديل بل يشترط أيضا وعادة موافقة أغلبية الدويلات أو المقاطعات حتى يتخذ تعديل الدستور الاتحادى.

ففي سويسرا لا يصير تعديل الدستور الاتحادى نافذا الا اذا وافق على التعديل أغلبية الناخبين وأغلبية المقاطعات (١٢ مقاطعة على الأقل لأن عدد المقاطعات ٢٢). وفي الولايات المتحدة يجب أن توافق على تعديل الدستور الاتحادى ٣/٤ الولايات على الأقل (أى ٣٦ ولاية من ٤٨)^(١). وبذلك تشترك الولايات في تعديل الدستور

(١) أى المجالس التشريعية في ثلاثة أرباع الولايات على الأقل.

الاتحادى ويمكنها أن تدافع عن استقلالها الذاتى وكيانها ضد كل تعديل يراد به تقوية الحكومة المركزية وزيادة اختصاصاتها على حساب الولايات. ولكن لا يشترط مع ذلك لتعديل الدستور موافقة جميع الولايات أو المقاطعات بل موافقة أغليتها فقط . وليس للأقلية التى ترفض التعديل أن تخرج من الاتحاد أى ليس لها حق الانفصال *Droit de secession* بل يجب أن تخضع لرأى الاغلبية ويمكن حملها على ذلك بالقوة ^(١) وهذا يميز الاتحاد المركزى *Etat fédéral* عن الاتحاد الاستقلالى *(Confédération d'Etats)* أذ أن الدول التى تؤلف هذا الاخير ليست مرغبة على قبول تعديل الدستور وإذا لم توافق على التعديل فيمكنها أن تنفصل عن الاتحاد .

استثناءات من القاعدة المتقدمة : بالرغم من أن ألمانيا كانت متحدة اتحاداً مركزياً لغاية سنة ١٩٣٣ فان دستور فيمر (١١ أغسطس سنة ١٩١٩) لم يشترط موافقة أغلبية الولايات الداخلة فى الاتحاد على تعديل الدستور بل كان يكفى لذلك قانون صادر من الريشتاج *Reichstag* نفسه بأغلبية مخصوصة وعليه فيصح لقانون دستورى صادر من الريشتاج أن يقرر إلغاء جميع اختصاصات الولايات وينقل الاختصاصات المذكورة الى دولة الريمخ نفسها وهذا ما حصل فعلاً كما رأينا ولكن لا بقانون من الريشتاج بل بمرسوم صادر من الحكومة أو الزعيم هنرر بناء على التفويض المعطى له فى مارس سنة ١٩٣٣ *(Loi de pleins pouvoirs)* . وعدم النص فى دستور ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ على اشتراك الولايات فى تعديل الدستور من ضمن الاسباب المهمة التى جعلت بعض الكتاب يقرر أن ألمانيا بحسب دستور فيمر لم تكن دولة متحدة اتحاداً مركزياً بل دولة موحدة وقد سبق لنا أن فندنا هذا الرأى فيما تقدم .

(١) دستور روسيا الاخير (٥ ديسمبر سنة ١٩٣٦ مادة ١٧) مع أنه من النوع الاتحادى المركزى (الفديرالى) ينص مع ذلك على أن لكل جمهورية داخلة فى الاتحاد حق الانفصال عن الاتحاد . ولا شك أن هذا للنص نظرى لا عملى . فقد أثبتت روسيا لأن أنها لاتساهل إزاء أية فكرة انفصالية ولا تتأخر عن قمع كل حركة من هذا النوع بأقصى الشدة .

وإذا رجعنا إلى الدستور الرومى الصادر فى ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٦ نجد أنه يعطى للبرلمان الاتحادى حق تعديل الدستور بأغلبية $\frac{2}{3}$ الأصوات فى كل من المجلسين وبدون حاجة لموافقة أغلبية الجمهوريات الداخلة فى الاتحاد (انظر المادة ١٤٦ والأخيرة من الدستور المذكور) . ولا شك أن اشتراط موافقة أغلبية الدويلات على كل تعديل للدستور الاتحادى أكثر احتراماً لحقوق هذه الدويلات ، وموافقة لطبيعة الاتحاد المركزى الذى لا يتألف من الأفراد فحسب بل من وحدات سياسية أيضاً تتمتع بقسط من الاستقلال الداخلى .

و - الهيئات التى تمثل الاتحاد : - لانجد فى الاتحاد الاستغلابى

Confédération d'Etats) عادة ألا هيئة واحدة تمثله وهى المؤتمر أو الدييت Diète وعلى المكس من ذلك فى الدول المتحدة اتحاداً مركزياً (Etats fédéraux) نجد هيئات مختلفة تتولى السلطات الثلاث : التنفيذية والتشريعية والقضائية .

١- السلطة التنفيذية الاتحادية : فالسلطة التنفيذية فى الدول المتحدة اتحاداً مركزياً يتولاها فى الغالب رئيس أعلى يساعده عدد من الأعوان أو الوزراء . وفى الولايات المتحدة الأمريكية الرئيس الأعلى للاتحاد (The Président of the U.S.A.) ينتخب من الشعب على درجتين أى بطريق الانتخاب غير المباشر ولمدة أربع سنوات وهو الذى يعين ويعزل وزراءه ويطلق عليهم اسم (Secrétaires) وهناك وكيل للرئيس (Vice-Président) ينتخب بنفس الطريقة .

وفى ألمانيا حسب دستور فيمر Weimar كانت السلطة التنفيذية فى يد رئيس الجمهورية المنتخب مباشرة من الشعب وحكومة مكونة من مستشار الدولة ^{Chancelier du Reich} وعدد من الوزراء . ويقوم مستشار الدولة بوظيفة رئيس الوزراء فى الدول الأخرى . أما فى الاتحاد السويسرى فأن السلطة التنفيذية المركزية يتولاها مجلس مكون من سبعة أشخاص Conseil fédéral ينتخبهم البرلمان الاتحادى لمدة ثلاث سنوات كما ينتخب واحداً منهم كل سنة ليقوم بوظيفة رئيس الاتحاد (Président de la Confédération) . وفى اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية كذلك لا يوجد رئيس للاتحاد بل تتكون السلطة

التنفيذية المركزية من مجلس مكون من « قوميسرى الشعب »^(١) وينتخب البرلمان الاتحادى جميع أعضاء المجلس المذكور . (مادة ٥٦ دستور ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٦) .

٢ - السلطة التشريعية : - السلطة التشريعية للاتحاد يتولاها عادة برلمان مكون من مجلسين : مجلس منتخب من الشعب فى جميع الولايات ونسبة عدد السكان كما لو كانت الدولة دولة موحدة ، أى لا يراعى فى إنتخابه أن يكون لكل ولاية عدد محدد من النواب ، ومجلس أعلى يمثل مصالح الدويلات المختلفة ولذلك يراعى فى تكوينه عادة أن يكون لكل ولاية معها كانت أهميتها من حيث المساحة أو السكان عدد من الممثلين مساو لعدد ممثلى أى ولاية من الولايات الأخرى . أى تساوى الولايات من حيث التمثيل فى المجلس الأعلى . ولكن لهذه القاعدة إستثناءات كما سنرى (الماتيا) .

فى الولايات المتحدة الأمريكية يتكون الكونغرس Congress وهو البرلمان الاتحادى من مجلس النواب (House of Representatives) المنتخب من الشعب مباشرة وبالأقتراع العام لمدة سنتين ، ومجلس الشيوخ (Senate) وهو مكون من عضوين (شيخين) عن كل ولاية بصرف النظر عن مساحتها أو عدد سكانها . فعدد أعضاء مجلس الشيوخ هناك ستة وتسعون لأن عدد المقاطعات ثمانية وأربعون^(٢) .

وفى سويسرا كذلك يتألف البرلمان الاتحادى Assemblée Fédérale من مجلس الأمة Conseil National وهو منتخب على أساس السكان ومن مجلس المقاطعات Conseil des Etats وكل مقاطعة أو (كانتون) تنتخب عضوين إثنين ليمثلاها فى هذا المجلس . وعدد أعضائه ٤٤ نظراً لأن عدد المقاطعات ٢٣ .

(١) Conseil des Commissaires du peuple وهو شبه بمجلس الوزراء فى الدول الأخرى . وقد بين الدستور الحالى إختصاصاته وكيفية تشكيله فى المواد ٧٨-٦٤ .

(٢) كانا عضوا مجلس الشيوخ عن كل ولاية ينتخبان بواسطة برلمان هذه الولاية ولكن تمعدل الحال وأصبح إنتخابهما الآن بواسطة الشعب أى ناخبي الولاية . وهذا الحل أكثر ديمقراطية .

ولكن ألمانيا لم تأخذ بقاعدة تمثيل الدويلات أو الولايات بالتساوى داخل المجلس الأعلى لا في دستور سنة ١٨٧١ ولا في دستور سنة ١٩١٩ مع أنها كانت دولة متحدة إتحاداً مركزياً *Etat fédéral* . فكان عدد ممثلي الدويلات أو « البلاد » *Länder* في مجلس *ال Reichsrat* المنحل كعدد ممثليها في مجلس *ال Bundesrat* القديم^(١) يختلف بحسب أهمية كل ولاية وعدد سكانها . ففص دستور ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ (دستور ثيمر) وهو آخر دستور إتحادي لألمانيا على أن لكل ولاية *Land* من ولايات الريخ صوت واحد على الأقل في مجلس الريشترات أما الدويلات الكبيرة فكان لها صوت إضافي عن كل ٧٠.٠٠٠ ساكن . ولكن خوفاً من استئثار بروسيا بالأمر (وهي أكبر البلاد المتحدة الألمانية وأعظمها شأن) نص الدستور المذكور (مادة ٦١) على أنه لا يمكن أن يزيد عدد ممثلي أية ولاية في الريشترات *Reichsrat* عن ٢/٣ أعضاء المجلس جميعهم . وبذلك كان عدد أعضاء مجلس الريشترات قبل الغائه - في ١٤ فبراير سنة ١٩٣٤ - ٦٦ عضواً منهم ٢٦ لبروسيا و ١٠ لبافاريا و ٦ لساكس و ٤ لورتمبرج و ٤ لولاية باد و ٣ لتورنج الخ .

ولو كان التمثيل في هذا المجلس الأعلى مبنياً على عدد السكان بدون قيد لأدى ذلك إلى استيلاء بروسيا على ثلثي المقاعد تقريباً إذ عدد سكانها بحسب تعداد سنة ١٩٢٥ بلغ ٣٨ مليون نسمة من ٦٢ مليون نسمة لكل ألمانيا . وقبل سنة ١٩١٤ كانت بروسيا وحدها تشمل على ٤٠ مليون من السكان أى على ثلثي مجموع سكان الإمبراطورية في ذلك الوقت بينما ولاية كولايه *(Shamburg-Lippe)* كان لا يتعدى عدد سكانها ٤٦.٠٠٠ نسمة ، فالنسبة بين الولايتين أذن ١/٣ تقريباً .

(١) الريشترات (*Reichsrat*) وهو المجلس الأعلى في دستور سنة ١٩١٩ يشبه البندسرات *Bundesrat* القديم في دستور سنة ١٨٧١ (دستور بيسارك) ، فهو مكون مثله من مندوبين عن حكومات الدويلات لا من أشخاص منتخبين من الشعب . هذا من حيث الشكل . أما من حيث الاختصاص فأن سلطة وإختصاصات مجلس البندسرات (١٨٧١) كانت أكبر وأوسع من سلطة وأختصاصات الريشترات (١٩١٩) وقد سبق الإشارة إلى ذلك (أنظر أيضاً فيما بعد نظام المجلسين ونظام المجلس الفردي) .

في مثل هذه الظروف يصبح التساوى في التمثيل داخل المجلس الأعلى صعب التحقيق .

٣- **السلطة القضائية:** - ولو أن الاصل أن القضاء من إختصاص الدويلات إلا أننا رأينا مع ذلك أن الدول الاتحادية لا تستغنى عن هيئة قضائية اتحادية أو محكمة عليا تابعة للحكومة المركزية كالمحكمة العليا الأمريكية المكونة من تسعة قضاة ينتخبهم رئيس الولايات المتحدة بالاتفاق مع مجلس الشيوخ ، والمحكمة الاتحادية في ألمانيا (Reichgericht) ، والمحكمة الاتحادية في سويسرا . وسبق أن رأينا كذلك أن بعض الدول المتحدة اتحاداً مركزياً قد أنشأت محاكم إدارية ودستورية تابعة للاتحاد مباشرة للفصل في المنازعات المتعلقة بالإدارة أو الناشئة عن تطبيق الدستور ذاته (سويسرا . ألمانيا . النمسا) .

ز - **مزايا وعيوب الاتحاد المركزى :** مزاياه : (١ -) من مزايا الاتحاد المركزى الظاهرة أنه يساعد على تكوين دول كبيرة قوية كالولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا ولولا نظام الاتحاد المركزى لاستمرت الولايات الأمريكية والدويلات الألمانية متافرة ضعيفة .

٢ (يوفق بين مزايا الوحدة الوطنية والاستقلال القاننى السيامى l'autonomie فيضمن وحدة التشريع فى المسائل الهامة التى يحسن أن يكون التشريع فيها واحداً لجميع أجزاء الدولة الاتحادية ويسمح فى الوقت نفسه بأنيجاد تشريعات خاصة محلية فى المسائل الأخرى أكثر ملائمة لمصالح كل ولاية .

٣ (هذا النظام بما يستدعيه من توزيع السلطات بين هيئة مركزية وهيئات محلية متعددة يكون أننى للاستبداد الذى يمكن أن يترتب على تمتع هيئة واحدة بالسلطان الكامل على جميع أجزاء الدولة فى كل فروع التشريع كما هو الحال فى الدول الموحدة .

٤ (يسمح بأجراء عدة تجارب دستورية فمن المشاهد أن النظام الذى تجرب به ولاية ويظهر نجاحه يسرى منها إلى الدويلات الأخرى ويصعب القيام بهذه التجارب فى الدول الموحدة .

٥) أن تتمتع الولايات بالاستقلال الذاتي يؤدي إلى تربية الأفراد تربية سياسية ويبحث فيهم روح الاهتمام بالمسائل العامة. والاستقلال الذاتي هو خير مدرسة لتعليم الأفراد واجباتهم العمومية والاهتمام بشئونهم العامة وهذا صحيح بالنسبة للأقسام الإدارية في الدولة الموحدة ومن باب أولى بالنسبة للدويلات في الدولة المتحدة مركزياً.

عموم : (١) عيب هذا النظام ظاهر من الوجهة المالية فوجود عدة برلمانات وحكومات وموظفين مختلفين في كل دويلة علاوة على هيئات وموظفي الاتحاد نفسه يستدعي مصاريف وضرائب باهظة .

٢) اختلاف التشريع في مسائل عديدة كالتمثيل والزواج والطلاق والتجارة والصناعة والعمل يعوق المعاملات بين الولايات أو الولايات المختلفة ويسبب كثرة المنازعات . وقد شبه الأستاذ جيدل Gidel (بجامعة باريس) حالة الولايات المتحدة الأمريكية اليوم من حيث تنازع القوانين بين ولاياتها المختلفة بحالة فرنسا قديماً قبل ثورة سنة ١٧٨٩ .

٣) النظام الاتحادي يضعف من سلطة الحكومة المركزية ويشل يدها في تنفيذ قوانينها وقراراتها. ونظراً لصعوبة تحديد اختصاص الاتحاد والولايات تحديداً دقيقاً فكثيراً ما تصطدم الحكومة المركزية بحكومات الولايات كما حصل في دولة الرايخ (Reich) أكثر من مرة قبل توحيدها . وفي الولايات المتحدة كان تنظيم السكك الحديدية والتلفونات والتلغرافات مثلاً من المسائل التي أثارت منازعات عديدة بين حكومة الاتحاد والولايات المختلفة .

٤) يسبب هذا النظام أحياناً للحكومة المركزية مصاعب خارجية إذا ما قامت مثلاً إحدى الولايات بسن تشريع مضر برعايا دولة أجنبية . حصل في آخر القرن الماضي أن وضعت ولاية كاليفورنيا (إحدى الولايات المتحدة الأمريكية) تشريعاً قررت فيه طرد الأولاد الذين من جنس أصفر (الصينيين واليابانيين) من مدارسها

وقد أدى ذلك إلى مناقشات طويلة بين اليابان والولايات المتحدة مما زاد في توتر العلاقات بينهما . وإذا لاحظنا أن جمهورية أمريكا الشمالية مكونة من ٤٨ ولاية وأن كل ولاية منها حرة في التشريع في بعض المسائل وأن هذه التشريعات قد تمس رعايا أو مصالح الدول الأجنبية أدركنا عبء المسؤولية الملقاة على عاتق الحكومة المركزية .

• (الدولة الموحدة تفوق الدول المتحدة) اتحاداً مركزياً من حيث البساطة والمرونة . فيمكن تغيير الأقسام الإدارية داخل الدولة الموحدة بقانون عادي أما في الدول المتحدة اتحاداً مركزياً فلا يمكن تعديل توزيع الاختصاص بين الاتحاد والدويلات إلا بتغيير الدستور نفسه وهذا يحتاج إلى إجراءات طويلة وموافقة أكثرية الولايات كما رأينا .

ج - مقارنة بين الاتحاد الاستقلالي والاتحاد المركزي : ونورد هنا أهم الفروق بين الاتحاد الاستقلالي والاتحاد المركزي تسهيلاً لفهم طبيعتهما .

١ - الاتحاد الاستقلالي (Confédération d' Etats) لا يعتبر دولة أو حكومة فوق الدول المتعاقدة ولو أن البعض يسم له بشخصية دولية ناقصة . الاتحاد المركزي دولة في نظر القانون الدولي العام .

٢ - تحتفظ الدول التي تدخل في تكوين الاتحاد الاستقلالي بشخصيتها الدولية وسيادتها في الداخل والخارج ولا تنقيد هذه السيادة إلا بالقدر اللازم لتنفيذ عهد الاتحاد . أما الدول التي تدخل في تكوين الاتحاد المركزي فهي ليست دولاً في نظر القانون الدولي العام وتفقد سيادتها الخارجية غالباً ، وسيادتها الداخلية مقيدة إلى حد كبير .

٣ - الهيئة التي تعبر عن إرادة الاتحاد الاستقلالي تتكون عادة من مؤتمر سياسي ليست له صفة البرلمان . أما الاتحاد المركزي فيعبر عن إرادته الهيئات الآتية : (١) برلمان مكون عادة من مجلسين أحدهما يمثل الشعب والثاني يمثل الدويلات أو المقاطعات ،

٢) سلطة تنفيذية تقوم بتنفيذ القوانين وعمل اللوائح اللازمة وإبرام المعاهدات ،
 ٣) محاكم قضائية تابعة للاتحاد نفسه ولها غالباً الرقابة العليا على محاكم الدويلات .
 ٤ - الاتحاد الاستقلالى لا يمكنه أن ينفذ إرادته على الأفراد مباشرة بل لا بد من أن توافق على قراراته حكومات الدول المتعاقدة حتى تصبح هذه القرارات نافذة داخل حدودها . أما الحكومة المركزية فى الاتحاد المركزى فيمكنها أن تنفذ إرادتها مباشرة على الأفراد فى كل ما هو داخل فى إختصاص الاتحاد بدون وساطة الدويلات .

٥ - ليس للاتحاد الاستقلالى جيش خاص ولا هيئة خاصة من الموظفين لإدارة شئون الاتحاد ولا مرافق عامة (Services publics) مستقلة عن مرافق الدول المتعاقدة . أما الاتحاد المركزى فله جيشه وموظفوه ومرافقه العامة Services publics fédéraux
 ٦ - لا يمكن تغيير إختصاصات الاتحاد الاستقلالى إلا بموافقة جميع الدول المتعاقدة . يمكن تغيير إختصاصات الحكومة المركزية فى الاتحاد المركزى بموافقة أغلبية الدويلات بدون حاجة إلى الإجماع .

٧ - لكل دولة منحددة إتحاداً إستقلالياً الحق فى الانفصال عن الاتحاد أما الدويلات المتحدة اتحاداً مركزياً فلا يجوز لها ذلك قانوناً ويمكن إرغامها على البقاء فى الاتحاد (ومع ذلك ينص دستور روسيا السوفيتية كما رأينا على أن لكل جمهورية داخلية فى إتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية الحق فى الانفصال عن الاتحاد) .
 ٨ - لا يوجد جنسية Nationalité خاصة مستقلة للاتحاد الاستقلالى بل توجد عدة جنسيات بقدر عدد الدول المتعاقدة . توجد جنسية واحدة فى الاتحاد المركزى هى جنسية الاتحاد نفسه أما « الجنسية » الناتجة عن الولادة أو التوطن فى ولاية من الولايات فيعتبر عنها بكلمة رعوية Indigénat .

٩ - الحرب بين الدول الداخلة فى الاتحاد الاستقلالى تعتبر حرباً دولية Guerre Internationale يترتب عليها ما يترتب على الحرب الدولية من الحقوق والواجبات . بينما الحرب التى تنشأ بين الدول التابعة لاتحاد مركزى ليست إلا حرباً أهلية Guerre civile .

ونحن إذا فكرنا نجد أن معظم هذه النتائج إن لم يكن كلها ناشئة عن الفكرة الآتية:-
الاتحاد المركزي دولة بمعنى الكلمة بينما الاتحاد الاستقلالي ليست له صفة
الدولة بل هو أشبه بمخالفة بين الدول المتعاقدة .

ملاحظة : بعد أن لحصنا عيوب ومزايا الاتحاد المركزي من الوجهة النظرية
وقارنا بينه وبين الاتحاد الاستقلالي يجب أن نلاحظ أن الدول لا تأخذ بهذا النوع
أو ذاك جرياً وراء النظريات بل تبعاً للظروف والملايسات . وفي الواقع الاتحاد
المركزي ما هو إلا خطوة جديدة في سبيل الوحدة السياسية أو الدولة الموحدة
(Etat Unitaire) فإن بعض الدول تحت تأثير ظروف مختلفة متنوعة تلجأ أولاً إلى
إنشاء تحالف أو إتحاد غير وثيق العرى فإذا ما استأنست ببعضها وأتفقت كلمتها
ومصالحها حولت هذا الاتحاد الاستقلالي إلى إتحاد مركزي أشد رابطة وأقوى متانة .
وبعد مدة إختبار جديدة تطول أو تقص بحسب الأحوال ينتهي بها الأمر
غالباً إلى نظام الدولة الموحدة ذات الأقسام الإدارية وهذا هو ما حصل وبطريقة
ظاهرة ، بطيئة في البداية ، سريعة في النهاية ، بالنسبة للدولة الألمانية (Le Reich) .

وهذا هو ما نشاهده أيضاً بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية . لاحظ أحد
الكتاب الأمريكيين الاستاذ جودنو Goodnow أن الدساتير الاتحادية الحديثة
Les Constitutions fédérales قد أعطت للحكومة المركزية حقوقاً كبيرة تفوق الحقوق
التي منحها دستور فلادلفيا مثلاً للحكومة الولايات المتحدة في سنة ١٧٨٧ وأسنتج
من ذلك أنه إذا دعى الشعب الأمريكي الآن لوضع برنامج لحكومة اتحادية لوافق
بأغلبية عظمى على منح السلطة المركزية أكبر نصيب أو قسط من الحقوق .

وليس من المستبعد أن تحول الولايات المتحدة الأمريكية نفسها يوماً ما إلى
دولة موحدة . فإن سلطة الحكومة المركزية فيها في ازدياد مستمر وذلك بالطبع
على حساب الولايات .

الباب الثاني

الحكومة وأعضائها

ما المقصود بالحكومة ؟ - قبل أن نتكلم عن الأشكال المختلفة للحكومات يجب أن نبدأ ببيان المقصود من كلمة « حكومة » . يقابل هذا اللفظ بالفرنسية كلمة (Gouvernement) ولكلمة حكومة كما لمقابلها باللغة الفرنسية معان عديدة :

١ - فتطلق أحياناً على مجموع الهيئات الحاكمة أو المديرية للدولة أو كما يقول دوجي L'ensemble des organes directeurs de L'Etat^(١) وهي تشمل حينئذ السلطة التشريعية والتنفيذية معاً .

٢ - وتستعمل كثيراً للدلالة على السلطة التنفيذية وحدها أي رئيس الدولة والوزراء ومساعدتهم المباشرين . حقيقة أن السلطة التشريعية في البلاد النيابية هي التي تمثل الأمة صاحبة السيادة أصلاً . والبرلمان هو الذي « يحكم » البلاد بواسطة القوانين التي يخضع لها الجميع بما في ذلك السلطة التنفيذية نفسها، ولكن السلطة التنفيذية هي التي تتصل مباشرة بالأفراد وهي دائمة بعكس البرلمان فهو لا ينقذ باستمرار بل في أحوار يطلق على كل منها اسم الدورة البرلمانية . ولذلك اعتاد الناس أن يروا في السلطة التنفيذية المحرك الأول والأدارة السياسية العليا للدولة ولذلك خصوها بكلمة « حكومة » لبيان أنها هي الهيئة « الحاكمة » التي « تحكم » مباشرة .

٣ - ويقصد بكلمة « حكومة » أحياناً أخرى الوزارة فقط (Le ministère, le cabinet) فيقال مثلاً أن الحكومة مشغولة أمام البرلمان بمعنى « الوزارة » وأن رئيس الاغلبية البرلمانية يجب أن يتولى رئاسة « الحكومة » بمعنى الوزارة أيضاً وهذا الاستعمال

(١) Traité de Dr. Const, T. II 3^e ed. P. 768.

شائع في إنجلترا وعبارة (Responsible Government) معناها الوزارة المسؤولة .

٤ - وأخيراً تستعمل كلمة « حكومة » بمعنى إستعمال الساطة أو الحكم أو كما يقول

Esmein (الأمين) : (١) L'exercice par le souverain de l'autorité publique

وهذا هو المعنى الذى قصده هنا فى دراسة أشكال الحكومات . وقد أستعمل الدستور المصرى كلمة « حكومة » بهذا المعنى فى المواد ١ و ١٥٦ فقالت المادة الأولى أن « مصر دولة ذات سيادة ، وهى حرة مستقلة ملكها لا يجزأ ولا ينزل عن شئ منه وحكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابى » .

وذكرت المادة ١٥٦ من الدستور أن « الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابى البرلمانى ونظام وراثية العرش ومبادئ الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور لا يمكن اقتراح تنقيحها » . ظاهر أن كلمة « حكومة » فى هاتين المادتين لا يقصد بها مجموع الهيئات الحاكمة ولا السلطة التنفيذية ولا الوزارة بل نظام الحكم وهذا كما قلنا هو المعنى الذى يهمنى هنا فى بحث أشكال أو أنواع الحكومات .

أشكال الحكومات : - اختلفت على مر العصور أشكال الحكومات وأنواعها ، ولدراستها دراسة علمية حاول علماء السياسة من زمن بعيد تقسيمها إلى أقسام يشمل كل قسم منها نوعاً معيناً يمتاز عن غيره بميزة أو طابع خاص وقد اختلفت هذه الأقسام باختلاف وجهات نظر واضعها والزمان والمكان . وقد جرت عادة الكتاب حتى المصريين منهم فى دراسة هذا الفصل من فصول القانون الدستورى أن يرجعوا إلى علماء الأغريق ليستندوا برأيهم .

قسم شيخ هؤلاء العلماء أفلاطون الحكومات إلى ثلاثة أقسام : ملكية Royauté وأرستوقراطية Aristocratie وجمهورية République . وأخذ بهذا التقسيم تلميذه أرسطو بعد أن فسره ووضحه : قسم الحكومات من حيث عدد الأشخاص القابضين على أزمة الحكم إلى ملكية Royauté وهى التى يدير شئونها فرد واحد (٢) وهو الملك .

(١) Esmein, Elem. de Dr. Constitutionnel.

(٢) فضل أستعمال كلمة مونارشى Monarchie بدلا من كلمة ملكية Royauté للدلالة على حكومة الفرد الواحد للسبب الذى سنذكره فيما بعد .

وأرستقراطية Aristocratie وهى التى يدير شئونها جماعة قليلة . وجمهورية Politie ou République وهى التى يدير شئونها جمهور أو عدد كبير من الأمة . هذا إذا كانت الحكومة صالحة أى كان الغرض منها رعاية مصالح الأمة . فأذا تطرق اليها الفساد وأصبح هم الحاكم أو الحكام تحقيق مطامعهم الشخصية تحولت الدولة الملكية إلى إستبدادية Tyrannie ، والأرستوقراطية إلى أوليجارشية Oligarchie تستأثر فيها فئة قليلة من الأمة بالسلطة، والجمهورية إلى ديموقراطية Démocratie أو حكومة غوغاء . ويلاحظ أن لفظ «ديموقراطية» ، قد تغير معناه الآن إلى عكس ما كان عليه فى عهد أرسطو فلا يقصد به اليوم حكومة الغوغاء أو السوق بل حكومة الشعب أو الأغلبية . كما أن كلمتى « أوليجارشية وأرستوقراطية » تستعملان الآن بمعنى واحد بدون تفضيل أو تمييز . وأخيراً كلمة « جمهورية » كانت يستعملها فلاسفة الأغرريق للدلالة على ما نسميه نحن الآن ديموقراطية .

انتشر هذا التقسيم الثلاثى للحكومات (ملكية . أرستقراطية . جمهورية بمعنى ديموقراطية الآن) بين الكتاب وعلماء السياسة ولكن ميكافيل (Machiavel) فى كتابه الأمير (Le Prince) أخذ فى نهاية الأمر بتقسيم آخر إذ قسم الحكومات إلى قسمين لا ثلاثة أقسام : ملكية (Monarchie) وجمهورية (République) ولم يبين بوضوح أساس هذا التقسيم هل هو طريقة تعيين رئيس الدولة (إنتخاب أم وراثه) أو عدد الأشخاص القابضين على أزمة الحكم ؟ والغالب أن تقسيم ميكافيل للحكومات إلى ملكية وجمهورية لا يخالف كثيراً من حيث الجوهر التقسيم الثلاثى السالف الذكر إلى ملكية وأرستوقراطية وجمهورية (Royauté, Aristocratie, République) .

أما مونتسكيو فإنه قسم الحكومات فى كتابه روح القوانين أو الشرائع (L'Esprit des Lois) إلى جمهورية (République) وملكىة أو (فردية) (Monarchie) وأستبدادية (Despotique) . فالحكومة الجمهورية بحسب مونتسكيو هى ما كانت السيادة فيها للأمة أو لبعضها . والملكية عنده ما تولى الحكم فيها فرد بمقتضى قوانين ثابتة ومقررة . والأستبدادية ما كانت السلطة فيها بيد فرد يتصرف فيها بأرادته وأهوائه . وإذا تأملنا وجدنا أن تقسيم مونتسكيو هذا فى الواقع ثنائى لا ثلاثى لأن ما يسميه الحكومة

الاستبدادية (Gouvernement despotique) ما هي الأنواع من أنواع الحكم الفردي (Gouvernement Monarchique) .

لم تقصد بأيراد ما تقدم إلا بيان مبلغ اختلاف الكتاب في تقسيم الحكومات وتبويبها . وسبق أن لاحظنا أن بعض الألفاظ التي كانت تستعمل في الماضي بمعنى خاص قد تغير معناها في الوقت الحاضر ككلمات : Démocratie, République : Oligarchie فانها لا تدل اليوم بالضبط على ما كانت تدل عليه في القرون الماضية . وكلمة Monarchie أو Monarque قد تستعمل الآن في معنيين مختلفين : أما للدلالة على أن رئيس الدولة الاعلى ملك وراثي (Roi héréditaire) ^(١) وأما لبيان أن السلطة كلها في يد فرد واحد « حكومة الفرد » وهذا هو المعنى اللفظي لكلمة « موارشي » و « موارك » كما سنرى . وقد ظهرت أنواع جديدة للحكومات لم تكن معروفة في المصور الماضية كالحكومات النيابية وشبه النيابية ونصف المباشرة والبرلمانية والرئيسية الخ . لذلك فنحن لا نتقيد بالأقسام القديمة وحدها ولا يهملنا معرفة ما الذي كان يقصده أرسطو أو مكيا فيل أو مونتسكيو بأقسامهم بقدر ما يهملنا دراسة أنواع الحكومات الحالية ، فلكل عصر نظرياته وحكوماته واصطلاحاته .

وبناء على ذلك يمكننا أن نقسم الحكومات :

(١) من حيث خضوعها أو عدم خضوعها للقانون إلى حكومات إستبدادية وحكومات قانونية .

(٢) ومن حيث تركيز السلطان أو السيادة في يد شخص واحد أو هيئة واحدة أو توزيعها بين عدة هيئات إلى حكومة مطلقة (Absolu) وحكومة مقيدة (Gouvernement limité) .

(٣) ومن حيث كيفية تعيين الرئيس الأعلى للدولة إلى ملكية (Royauté) وجمهورية .

(٤) ومن حيث صاحب أو مصدر السيادة أو السلطان في الدولة (La souveraineté dans l'Etat) إلى فردية (monarchie) وأرستوقراطية وديموقراطية .

(٤) والحكومات الديمقراطية أما أن تكون مباشرة أو نيابية أو نصف مباشرة .

(١) الأفضل في هذه الحالة ومنعاً للبس استعمال كلمة "Roi" "Royauté" ملكية - ملك .

٥ (والحكومات النيابية إما أن تكون برلمانية (إنجلترا . فرنسا . بلجيكا . مصر) أو غير برلمانية كسويسرا (نظام حكومة الجمعية)^(١) والولايات المتحدة (نظام رئيسي) . وسنخصص لدراسة كل طائفة من هذه الأقسام فصلاً خاصاً مع العلم بأن بعضها لن يستغرق منا وقتاً طويلاً بل سنكتفى بالإشارة إليه بغاية الإنجاز . بعكس البعض الآخر فسيكون - لأهميته - موضع عناية خاصة كالنظام الملكي والجمهورى ، والمباشر ونصف المباشر والنيابى ، والنظام الرئيسى والبرلمانى .

الفصل الأول

الحكومة الاستبدادية والحكومة القانونية

(المقاضة للقانون)

الحكومة الاستبدادية *Gouvernement despotique ou arbitraire* هي التي لا يخضع فيها الحاكم (فرداً كان أو جماعة) للقوانين الوضعية ولا يعرف لسلطانه حد . فهو يستعمل سلطته كما يريد . وكيف يريد وأرادته هي القانون . وقد كان هذا شأن معظم الملكيات القديمة كفرنسا في القرن السادس عشر والسابع عشر والثامن عشر . وقد دافع عن الملكية الاستبدادية في القرن السادس عشر *Jean Bodin* . فالقوانين في الحكومة الاستبدادية تلزم الأفراد والموظفين ولكنها لا تلزم الحاكم الأعلى أى الملك لأنه هو مصدر القانون . فله أن يقرر ما يشاء بدون اتباع أى قاعدة وله أن يعفى بعض الأفراد من الخضوع للقانون وله أن ينتزع ما يريد من القضايا من الحاكم المختصة ليحولها إلى هيئة تفصل فيها حسب أهوائه أو يفصل فيها هو شخصياً . وله

(١) الرأى الشائع هو إعتبار سويسرا من البلاد التي أخذ بما يسمونه نظام حكومة الجمعية (*gouvernement d'assemblée*) . أنظر مع ذلك ما سنقول فيما بعد في هذا الصدد .

أن ينفي أو يسجن أى شخص بدون محاكمة ما بواسطة أمر ملكي مكتوب كانوا يسمونه في فرنسا *Lettres de Cachet* .

وأزاء هذا الاستبداد قام بعض الكتاب الفرنسيين كإيلي وبوسويه (Mably, Bossuet) يطلبون ويقررون أن الملك يجب أن يحكم طبقاً لقوانين البلاد . ولكن بالرغم من ذلك أستمर الحكم الاستبدادي إلى قيام الثورة في سنة ١٧٨٩ .

أما الحكومة القانونية (Gouvernement légal) فهي التي ينخفض فيها الحاكم (فرداً كان أو جماعة) للقوانين الموضوعة . لا شك أن له الحق في أن يلفيها أو يغيرها ولكن طالما أن هذه القوانين موجودة فهي تلزم الحاكم كما تلزم الرعية وفي ذلك ضمانة كبرى للأفراد .

الفصل الثاني

الحكومة المطلقة والحكومة المقيدة

الحكومة المطلقة Absolu هي التي تكون جميع السلطة فيها مركزه في شخص واحد أو هيئة واحدة بدون أن يكون بجانب هذا الشخص أو هذه الهيئة سلطة أخرى تشترك معه أو معها في الحكم .

ولكن هذا الشخص أو هذه الهيئة التي تنحصر فيها السلطة تحكم بواسطة قوانين تخضع لها . وبذلك تختلف الحكومة المطلقة (Gouvernement absolu) عن الحكومة الاستبدادية Le Gouvernement despotique السابق الكلام عنها إذ أن الحكومة الاستبدادية لا تخضع للقوانين ^(١)

(1) V. Duguit. Traité de Droit Constitutionnel. T. I. P. 394: — "Tout gouvernement peut être despotique ou absolu, un gouvernement républicain comme un gouvernement monarchique, il y a donc despotisme toutes les fois qu'un gouvernement, composé par un seul ou de plusieurs, commande sans être limité par des lois préétablies, il y a absolutisme toutes les fois qu'il n'y a qu'un seul organe de gouvernement réunissant en lui tous les pouvoirs, mais se considérant comme limité par les règles générales préétablies par lui-même."

أما الحكومة المقيدة Le Gouvernement limité فالسلطة فيها موزعة بين هيئات مختلفة ترأب بعضها بعضا . ففي الحكومة الملكية المقيدة مثلا نجد أن سلطة الملك مقيدة بوجود مجلس نيابي كله أو بعضه منتخب يشترك مع الملك في إدارة شئون الدولة ولذلك يطلق أيضا على الملكية المقيدة إسم الملكية الدستورية .

الفصل الثالث

الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية

تنقسم الحكومات من حيث الرئيس الأعلى للدولة (وهو فى الوقت نفسه الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية) إلى ملكية Royauté وجمهورية République . وفى الحالة الأولى يستمد رئيس الدولة حقه من الوراثة ويسمى الملك أو الأمير أو السلطان أو القيصر أو الإمبراطور وفى الحالة الثانية يمين رئيس الدولة بالانتخاب ويتمتع بمركزه لمدة محدودة ويسمى رئيس الجمهورية (Président de la République) . وبعض الجمهوريات لا يوجد على رأسها رئيس واحد بل هيئة مكونة من عدة أشخاص يتولى أحدهم الرئاسة وهذه هى حالة سويسرا . ومن الحكومات الملكية فى الوقت الحاضر إنجلترا واليابان وهما عريقتان فى الملكية وإيطاليا وبلجيكا ومصر وبلغاريا ورومانيا ويوجوسلافيا ومن الحكومات الجمهوريات الولايات المتحدة الأمريكية ، فرنسا ، سويسرا ، بولونيا ، تشيكوسلوفاكيا ، البرتغال ، إسبانيا ، تركيا .

ويلاحظ أن بعض الملوك فى الماضى كانوا ينتخبون من بين عائلات معينة كملوك بولونيا وإمبراطرة الدولة الرومانية المقدسة مثلا . أما جميع ملوك الدول التمدنية فى الوقت الحاضر فعم وراثيون .

والنظام الملكي بنى على فكرة أن هناك شخصا أو عائلة لها الحق الأدنى

Droit propre في تولى الحكم^(١) بخلاف النظام الجمهورى فهو مبنى على المساواة فلا يوجد شخص أو عائلة يمكنها أن تدعى أن لها بالذات الحق في تولى رئاسة الدولة . ولقد أصبح الفرق بين النظام الملكى والجمهورى في الوقت الحاضر أقل أثرًا من الماضى . إذ إنتقلت سلطة الدولة في الحكومات الملكية الحالية من الملك إلى الشعب وتحولت الملكيات القديمة من إستبدادية أو مطلقة إلى ملكيات دستورية أو برلمانية سلطة رئيس الدولة فيها محدودة بوجود برلمان أعضاؤه معظمهم أو كلهم منتخبون . ومن الملوك الحاليين من هو أقل سلطة من بعض رؤساء الجمهوريات فسلطة رئيس جمهورية الولايات المتحدة مثلا أكبر من سلطة « ملك بريطانيا العظمى وأيرلندا والمستعمرات البريطانية فيما وراء البحار وأميراطور الهند » . ونظام الحكم في الجمهورية الفرنسية أقرب الى النظام الأنكليزى منه إلى نظام جمهورية سويسرا أو الولايات المتحدة مع أن فرنسا والولايات المتحدة وسويسرا كلها دول ذات حكومة جمهورية أما أنكلترا فحكومتها ملكية . وأهم الفروق بين الملكية والجمهورية هي الآتية :

- ١ - رئيس الدولة في الحكومة الملكية كما رأينا يستمد حقه من الوراثة أما رئيس الجمهورية فيعين بالانتخاب لمدة محدودة أربعة أو خمسة أو سبعة سنوات مثلا.
- ٢ - في الحكومة الملكية يحتفظ رئيس الدولة (الملك) عادة بمجموعة من الحقوق التى لم يتنازل عنها للشعب وتسمى هذه الحقوق : Les prérogatives royales وهي عبارة عن البقية الباقية من سلطته القديمة التى لم تنتقل للبرلمان أو للأمة ، أما فى الجمهورية فان حقوق رئيس الدولة الأعلى يبينها الدستور بوضوح وبطريق الحصر . ومع ذلك فقد أخذت بعض الدساتير الملكية بهذه الطريقة نفسها كدستور بلجيكا ورومانيا فقد نص دستور بلجيكا (مادة ٧٨) على أن « ليس للملك سلطات أخرى

(١) كمائلة هانوفر فى أنكلترا وهى العائلة المالكة الحالية (ولكنها منذ الحرب العظمى أصبحت تعرف باسم عائلة وندسور) وأسرة سافوا فى إيطاليا وعائلة فردريك دى ساكس كوبورج فى بلجيكا . وعائلة شارل دى هومزلون سيجارنجن فى رومانيا . وجاء فى المادة ٣٢ من الدستور المصرى : « عرش المملكة المصرية وراثى فى أسرة محمد على » .

غير التي يمنحه إياها صراحة الدستور أو القوانين الخاصة التي تصدر طبقاً لهذا الدستور ». وجاء في المادة ٩١ من دستور رومانيا الصادر سنة ١٩٢٣ مثل هذا النص « وليس للملك سلطات أخرى غير التي أعطاها له الدستور » .

٣ - تهتم الدساتير الملكية اهتماماً كبيراً بنظام توارث العرش وبالوصاية على الملك القاصر : هل يكون للملك القاصر وصى واحد (كما هو الحال في بلجيكا) أو هيئة وصاية مكونة من ثلاثة أعضاء مثلاً (كما هو الحال في مصر ورومانيا) ؟ من يمكن إختياره وصياً ؟ من الذي يختار الأوصياء على العرش ؟ ما سلطة البرلمان في ذلك ... الخ كما تهتم هذه الدساتير بمسألة النيابة عن الملك البالغ إذا تعذر عليه الملك بسبب المرض العقلي أو الجسماني ، وتخصص لذلك كله عدة مواد فيها . (راجع مثلاً دستور رومانيا مواد ٨٢ ، ٨٣ ، ٨٤ ، ٨٥ ودستور بلجيكا مواد ٨٠ ، ٨١ ، ٨٢ ، ٨٣ ، ٨٤ ، ٨٥) . وقد نظمت وراثية العرش والوصاية على الملك القاصر في مصر بالأمر الكريم الصادر في ١٣ أبريل سنة ١٩٢٢ وهو سابق على صدور الدستور كما نرى ولكن أشارت إليه المادة ٣٢ من دستور سنة ١٩٢٣ وبذلك أكتسبت صبغة دستورية ؛ وجاءت بعض مواد الدستور نفسه مكملة للأمر الكريم السابق الذكر (مواد ٥١ ، ٥٣ ، ٥٤) . وبالطبع لا أثر لكل هذه النصوص في الدساتير الجمهورية ولكن هذه على العكس تعلق أهمية كبرى على كيفية إختيار رئيس الجمهورية ومدة رئاسته وتنص عما إذا كان يصح تجديد إختياره أم لا يصح ، وبعضها يترك هذه المسألة الأخيرة للعرف والعادة .

كيف ينتخب رئيس الجمهورية : وتختلف طريقة إختيار رئيس الجمهورية باختلاف الدساتير فبعضها ينص على إختياره بواسطة البرلمان والبعض الآخر على إختياره بواسطة الشعب وهناك حل وسط يوفق بين إشتراك البرلمان ومندوبين عن الشعب في إختيار الرئيس الخ .

(١) انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان : ومن الدول التي تحصل

إنتخاب رئيس الجمهورية من حق البرلمان أو المجلس النيابي وحده : فرنسا .
تشيكوسلوفاكيا . بولونيا (قبل دستور ٢٣ ابريل سنة ١٩٣٥ الحالي) . تركيا .

ففي فرنسا ينتخب رئيس الجمهورية بواسطة مجلس الشيوخ والنواب مجتمعين
بهيئة جمعية وطنية (Assemblée Nationale) تمقد في قرصى (مادة ٢ من قانون ٢٥
فبراير سنة ١٨٧٥ الدستورى) ولا ينتخب أحد إلا إذا حصل على الأغلبية المطلقة
لأعضاء المجلسين جميعاً . ومدة الرئاسة سبع سنوات ويصح إعادة انتخاب الرئيس
الذى أنتهت مدته بدون أى قيد ولا شرط ولكن فى الواقع لم يستفد من ذلك للآن
إلا رئيس واحد هو الرئيس جريفى (Grévy) إذ أعيد انتخابه فى ٢٨ ديسمبر سنة
١٨٨٥ . ولكنه أرغم على الاستقالة بعد ذلك بستين فى ٢ ديسمبر سنة ١٨٨٧ . ونظراً
لطول مدة رئاسة الجمهورية فى فرنسا فإن رؤساء عديسون لم يستطيعوا أن يتموا مدة
رئاستهم إما لوفاتهم أثناءها (كارنو . فيلكس فور . ديشانل . بول دومر مع ملاحظة
أن كارنو وبول دومر مانا اغتيالاً) أو لاستقالتهم (ماكMahon . كازمير برييه . ميليران)
أما لويه Loubet وفالير Fallières وبوانكاريه Poincaré ودومرج Doumergue
فلم يقبلوا ترشيح أنفسهم من جديد بعد انتهاء مدتهم . وقد تأثر كل من الدستور
التشيكوسلوفاكى والبولونى بالنصوص الفرنسية فيما يتعلق بطريقة تعيين رئيس الجمهورية .

ففى جمهورية تشيكوسلوفاكيا ينتخب الرئيس أيضاً لمدة سبع سنوات بواسطة
مجلسى النواب والشيوخ مجتمعين بهيئة جمعية وطنية ويشترط الدستور (مادة ٥٧)
أن يكون إنتخاب الرئيس بأغلبية ثلاثة أخماس الحاضرين من أعضاء المجلسين على
شرط أن يحضر هذه الانتخابات على الأقل الأغلبية المطلقة لجميع الأعضاء .

فاذا لم تتوفر هذه الأغلبية فى المرة الأولى والثانية يعاد الانتخاب بين المرشحين
الحائزين لأن أكبر عدد من الأصوات وفى حالة التساوى تفصل القرعة بينهما ، ولا
يجوز أن ينتخب الرئيس أكثر من مرتين متتابعتين فإذا استمر فى الرئاسة ١٤ عاماً
لا يجوز له أن يرشح نفسه من جديد حتى تنتهى مدة ٧ سنوات منذ آخر رئاسته له

ولكن هذا النص لم يطبق على أول رئيس للجمهورية توماس مازاريك (مادة ٥٨ من الدستور)^(١)

وكانت طريقة انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان متبعة أيضاً في بولونيا بحسب دستور ١٧ مارس سنة ١٩٢١ (المعدل في سنة ١٩٢٦) أذ كانت المادة ٢٩ من هذا الدستور تنص على « أن رئيس الجمهورية ينتخب لمدة ٧ سنوات بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلسين » (مجلس الشيوخ ومجلس النواب مجتمعين) ، لكن دستور ٢٣ أبريل سنة ١٩٣٥ الحالى عدل عن هذه الطريقة كما سنرى .

أما في تركيا فينتخب المجلس الوطنى الكبير بأقره من بين أعضائه رئيس الجمهورية التركية لمدة نيابة المجلس نفسه أى لمدة ٤ سنوات ويصح إعادة انتخاب الرئيس الذى أنهت مدته بدون تحديد . (مادة ٢١ دستور ٢٠ أبريل سنة ١٩٢٤) .

وقد أنقذ الكثيرون طريقة انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان أو الهيئة التشريعية إذ إن هذه الطريقة تجعل رئيس الدولة خاضعاً لسلطة البرلمان وبعدها له^(٢) لأنه من القواعد العامة في الحياة الدستورية - كما يقول الأستاذ ردسلوب (Redslob) - أن الخالق يقيد الخلق (Le Créateur enchaîne la Créature) وقد ظهر عيب هذه الطريقة على الخصوص في فرنسا إذ أدى انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان إلى زيادة ضعف السلطة التنفيذية . لذلك إقترح بعض الكتاب الفرنسيين المدول عن طريقة إختيار الرئيس بواسطة البرلمان وإنتخابه اما بواسطة الشعب مباشرة على درجة واحدة أو على درجتين وإما بواسطة هيئة كبيرة من الناخبين تشمل على

(١) أنتخب المسيو مازاريك ثلاثة مرات متوالية لرئاسة الجمهورية في ٢٧ مايو سنة ١٩٢٠ و ٢٧ مايو سنة ١٩٢٧ و ٢٤ مايو سنة ١٩٣٤ ولكنه اضطر أن يستقيل في ١٤ ديسمبر سنة ١٩٣٥ بعد إنتخابه للمرة الثالثة طلباً للراحة نظراً لكبر سنه . فأنتخب مجلس النواب والشيوخ في ١٨ ديسمبر سنة ١٩٣٥ المسيو أدوار بنش ليحل محله وهو ثاني رئيس للجمهورية تشيكوسلوفاكيا الفتية وكان قبل ذلك وزيراً للخارجية .

(٢) يقول بعض الكتاب الفرنسيين أن انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان يجعل الرئيس المذكور خادماً للمجلسين "Valet des Chambres" .

عناصر أخرى علاوة على أعضاء البرلمان . ومن هؤلاء الكتاب بعض أساتذة الحقوق كالأستاذ بونارد Bonnard (مختصر القانون العام سنة ١٩٢٥ ص ٧٧ Précis Elementaire de droit public) ومن بينهم رجال تقلدوا أكبر مناصب الدولة كالسيو Millerand . لقد حاول السيو مليران قبل وأثناء توليه رئاسة الجمهورية (٢٣ سبتمبر ١٩٢٠ - ١١ يونيو سنة ١٩٢٤) أن يعطى من شأن هذا المركز مقررًا أن رئيس الجمهورية يجب أن لا يكون أسير وزرائه والبرلمان وأن من حقه أن تكون له سياسة شخصية (خطبة باتا كلان Ba-ta-clan ٧ نوفمبر سنة ١٩١٩ وخطبة Evreux ١٤ أكتوبر سنة ١٩٢٣ ومقال له في مجلة Revue de Paris عدد ١١٥٥ أكتوبر سنة ١٩٣٠ عنوانه : « في إنتظار دستور جديد » - En attendant une Constitution -) وأخذ فعلا مدة رئاسته في مقابلة كبار الموظفين والمديرين رأسًا للوقوف منهم مباشرة وبدون واسطة الوزراء على شئون الدولة . ولم ترض خطته هذه أحزاب اليسار فلم يكذبتم لهم الفوز في الانتخابات العامة (١١ مايو سنة ١٩٢٤) حتى بدأوا حملتهم ضد رئيس الجمهورية ولجأت هذه الأحزاب إلى وسيلة غريبة لحل رئيس الجمهورية على الاستقالة وهي « الاضراب الوزاري » أى الامتناع عن تأليف الوزارة . ولما كان رئيس الجمهورية ملزمًا بحسب القواعد الدستورية أن يؤلف الوزارة من حزب الأغلبية وقد رفضت هذه الأغلبية الجديدة التعامل معه فليس أمامه في هذه الحالة - أراد أن يبقى في حدود الدستور - إلا الاستقالة وهذا ماتم فعلا، ففي ١١ يوليو سنة ١٩٢٤ قدم السيو مليران مكرها استقالته من رئاسة الجمهورية .

(ب) انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب : رغبة في تقوية السلطة التنفيذية قررت بعض الدساتير انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب إما بطريقة الانتخاب المباشر وإما بالانتخاب على درجتين . ومن هذه الدول الولايات المتحدة الأمريكية ودول أمريكا اللاتينية (ما عدا هايتي وكوت ديفوار) وفلندا دستور ١٧ يوليو سنة ١٩١٩ . والمانيا دستور فيمر ١١ اغسطس سنة ١٩١٩ .

ففي الولايات المتحدة الأمريكية ينتخب رئيس الجمهورية ووكيله لمدة ٤ سنوات بواسطة الشعب ولكن على درجتين . وجرى العرف في الولايات المتحدة منذ البداية

أى منذ رئاسة جورج واشنطن أن رئيس الجمهورية لا يجوز تجديد انتخابه أكثر من مرة واحدة فهو لا يمكنه أن يشغل كرسي الرئاسة أكثر من ثمانية أعوام . وقد حاول الرئيس جرانت Grant في سنة ١٨٨٠ والرئيس تيودور روزفلت Theodore Roosevelt في سنة ١٩١٢ مخالفة هذه القاعدة بترشيح نفسيهما للمرة الثالثة ولكن الشعب لم ينتخبهما .

ومن الرؤساء الذين أعيد إنتخابهم للرئاسة بعد انتهاء مدتهم الأولى واشنطن وجرانت وتيودور روزفلت وولسون وروزفلت الحالى (فرانكلين روزفلت) . وإنتخاب الرئيس فى الولايات المتحدة يحصل بالطريقة الآتية : لكل ولاية أن تختار عدداً من المندوبين ينتخبون طبقاً لقانون الإنتخاب الخاص بالولاية ، وعدد هؤلاء المندوبين يعادل مجموع عدد النواب والشيوخ الذين يمثلون هذه الولاية فى مؤتمر الولايات المتحدة (The Congress of the United States) ؛ ويشترط ألا يكون هؤلاء المندوبون (Les électeurs présidentiels) من أعضاء مجلس الشيوخ أو مجلس النواب أو موظفين حكوميين . ويجتمع هؤلاء المندوبون فى عواصم ولاياتهم لإنتخاب الرئيس وتقرّر أصواتهم وتجمع أمام مؤتمر الولايات المتحدة نفسه . ومن دول أمريكا اللاتينية التى جملت إنتخاب الرئيس بواسطة الشعب على درجتين : الأرجنتين وكوبا وبارجواى . أما معظم الدول الأمريكية الأخرى فقد أخذت بالإنتخاب المباشر (على درجة واحدة) .

ومن الدساتير الأوروبية التى قررت إنتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب على درجتين دستور فنلندا (١٧ يوليو سنة ١٩١٩) فنص فى المادة ٢٣ منه على أن رئيس الجمهورية ينتخبه الشعب لمدة ٦ سنوات . ولكن الشعب لا ينتخب الرئيس مباشرة بل يكتفى بإنتخاب ٣٠٠ مندوباً ويقوم هؤلاء بإنتخاب الرئيس .

أما بحسب دستور فيمر (١١ أغسطس سنة ١٩١٩ مادة ٤٣) فإن رئيس الجمهورية الألمانية (الرايخ) كان ينتخب لمدة سبع سنوات بواسطة الشعب مباشرة أى على درجة واحدة ويجوز إعادة إنتخابه بدون تحديد . وفى البرتغال بحسب دستور ١٩ مارس سنة ١٩٣٣ ينتخب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب (الناخبين)

مباشرة لمدة ٧ سنوات . وفي الواقع قد تحول عملياً إنتخاب الرئيس ذو الدرجتين في البلاد التي تأخذ به إلى أنتخاب على درجة واحدة كما هو الحال في الولايات المتحدة الأميركية ، فأن ناخبي أول درجة لا ينتخبون إلا المندوبين الذين يملكون عنهم أنهم سيعطون أصواتهم لمرشح الحزب الديموقراطي أو لمرشح الحزب الجمهوري . ومهما كان الأمر فإن إنتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب يجعله مستقلاً عن البرلمان ويقوى مركزه وبالتالي مركز الحكومة أو السلطة التنفيذية . لذلك نجد أن هذه الطريقة متبعة في الدول ذات النظام الرئيسى Régime présidentiel (أميركا) وفي الدول البرلمانية التي تميل إلى إنشاء سلطة تنفيذية قوية (فنلندا . ألمانيا) ولما أرادت النمسا مثلاً في سنة ١٩٢٩ تقوية السلطة التنفيذية عدلت نصوص دستورها وكان من ضمن هذا التعديل جعل رئيس الجمهورية منتخباً بواسطة الشعب بعد أن كان إنتخابه حسب دستور أكتوبر سنة ١٩٢٠ بواسطة البرلمان .

ولكن لهذه الطريقة عيب كبير وهو أن إستقلال رئيس الجمهورية عن البرلمان وإعتماده على أنه منتخب من الشعب كله أى من جميع الناخبين (وقد يكون عددهم بضعة ملايين بينما أعضاء البرلمان لا ينتخب كل منهم إلا في دائرة محدودة بواسطة بضعة آلاف من الناخبين) قد يدفعانه إلى الأستئثار بالسلطة ومناوئة البرلمان . وهذا هو المشاهد في دول أمريكا اللاتينية فأن إنتخاب رئيس الجمهورية في هذه البلاد قوى كثيراً من مركزه ومهد السبيل إلى الدكتاتورية .

وقد جربت فرنسا طريقة إنتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب ولكن هذه التجربة تركت أثراً سيئاً في النفوس لا يزال باقياً للآن . ففي سنة ١٨٤٨ هبت الثورة التي كان من أثرها عزل الملك لوى فيليب وإعلان الجمهورية الثانية . فأجتمعت حينئذ جمعية تأسيسية Assemblée Constituante لوضع دستور جديد كان من بين أعضائها لامارتين Lamartine شاعر فرنسا العظيم وجريشي الذي شغل فيما بعد رئاسة الجمهورية في عهد الجمهورية الثالثة . وكان من أهم المسائل التي شغلت بال أعضاء هذه الجمعية التأسيسية وأثارت مناقشتهم وجدلم مسألة تعيين رئيس الجمهورية . وأختلف الأعضاء في طريقة هذا التعيين فأقترح بعضهم إنتخاب الرئيس بواسطة

الشعب وعارض البعض الآخر ومن بينهم جريفي في ذلك مبينا الخطر الذي ينجم عن مثل هذه الطريقة فيما لو أنتخب الشعب قائدا متصمرا أو سليلا لأحدى العائلات المالكة التي حكمت فرنسا في الماضي أو شخصا طامحا لا يعبأ بقلب النظام الجمهوري لتحقيق أغراضه الخاصة . ولكن بالرغم من هذا التحذير قرر دستور سنة ١٨٤٨ انتخاب رئيس الجمهورية الفرنسية بواسطة الشعب مباشرة لمدة أربعة سنوات ، فانتخب الشعب الفرنسي لويس نابليون بونابارت إبن أخ الامبراطور نابليون الأول ليكون أول رئيس للجمهورية الثانية ، فلم يمض ثلاثة أعوام على توليته رئاسة الجمهورية حتى قلب نظام الحكم وحل المجلس التشريعي (٢ ديسمبر سنة ١٨٥١) وبعد ذلك بعدة أشهر أعلن الامبراطورية الثانية (Le Second Empire) .

فلما آتاهت هذه الامبراطورية بعد الحرب السبعمية (١٨٧٠) كانت هذه الذكري عالقة بأذهان الفرنسيين وهذا هو السبب الذي دفع الجمعية الوطنية (L'Assemblée Nationale) التي وضعت الدستور الحالي (دستور ١٨٧٥) على النص على انتخاب رئيس الجمهورية (الجمهورية الثالثة Troisième République) بواسطة البرلمان لا بواسطة الشعب ، وتم الاتفاق على ذلك بأجماع الآراء تقريبا .

(ج) انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة هيئة خاصة مكونة من أعضاء البرلمان ومن غيرهم : وبما أن انتخاب رئيس الدولة بواسطة البرلمان قد يجعله خاضعا للمجلس الذي ينتخبه ومن جهة أخرى انتخابه بواسطة الشعب على درجة واحدة أو على درجتين قد يصيره مستقلا تماما عن البرلمان وخطرا عليه فقد أخذت بعض الدساتير بحل وسط يجعل انتخاب الرئيس من هيئة مكونة من أعضاء البرلمان ومن عدد معين من المندوبين ينتخبهم الشعب . وأخذ بهذا الحل الوسط دستور الجمهورية الاسبانية الصادر في ٩ ديسمبر سنة ١٩٣١ .

جاء في المادة ٦٨ من هذا الدستور أن رئيس الجمهورية الاسبانية ينتخب لمدة ٦ سنوات بواسطة الكورتيز (Cortes) أي المجلس النيابي ومن عدد من المندوبين (Compromisarios) مساو لعدد أعضاء المجلس النيابي المذكور . اما هؤلاء المندوبون فينتخبهم الشعب بالاقتراع العام .

(د) ونود أن نشير هنا إلى الطريقة الغريبة التي قررها دستور بولونيا الجديد (٢٣ أبريل سنة ١٩٣٥) لانتخاب رئيس الجمهورية فبحسب المواد ١٦ إلى ١٨ من هذا الدستور تنتخب رئيس الجمهورية هيئة خاصة مكونة من : رئيس مجلس الشيوخ ، رئيس مجلس النواب ، رئيس مجلس الوزراء ، الرئيس الأول للمحكمة القضائية العليا ، مفتش عام الجيش ، ٧٥ شخصاً يختار مجلس النواب ثلثهم ومجلس الشيوخ الثلث الأخير من بين كبار المواطنين المشهود لهم بالفضل (les citoyens les plus dignes).
وسمح الدستور لرئيس الجمهورية الذي أنتهت مدة رئاسته بأن يرشح شخصاً آخر ليخلفه خلاف مرشح الهيئة السابقة الذي ذكر على شرط أن يستعمل حقه هذا في ظرف سبعة أيام على الأكثر من انتخاب الهيئة المذكورة لمرشحها . وحينئذ يدعى الشعب أى مجموع الناخبين في الدولة لأختيار أحد المرشحين . ووجه الغرابة في هذه النصوص لا يرجع فقط إلى كيفية تشكيل الهيئة التي تنتخب رئيس الجمهورية بل أيضاً إلى إعطاء الرئيس القائم الحق في ترشيح من يخلفه في مركزه .

(هـ) وقبل أن نترك الكلام عن انتخاب رئيس الجمهورية في الجمهوريات الحديثة يجب أن نلاحظ أن سويسرا ولو أنها جمهورية إلا أن رئيس الدولة فيها ينتخب بطريقة مخصوصة فأن السلطة التنفيذية في الاتحاد السويسري لا يتولاها في الحقيقة شخص واحد بل مجلس Conseil Fédéral مكون من سبعة أشخاص ينتخبهم البرلمان الاتحادي (مجلس المقاطعات Conseil des Etats والمجلس الوطني Conseil National مجتمعين) لمدة ثلاث سنوات ، وينتخب البرلمان الاتحادى نفسه من بين السبعة المذكورين ولمدة سنة واحدة رئيس الاتحاد السويسري Le Président de la Confédération . وهذا النظام يشبه ما كان متبعاً في فرنسا في دستور السنة الثالثة من الثورة (Constitution de l'an III) فقد أنشأ هذا الدستور حكومة تعرف بحكومة المديركتوار (Directoire Exécutif) مكونة من خمسة أشخاص تنتخبهم الهيئة التشريعية . كما أن الحكومة القنصلية (Le Consulat) التي أنشأها دستور السنة الثامنة من الثورة (Const. de l'an VIII) كانت مكونة من ثلاثة قناصل نابليون بونابرت وعضوين آخرين .

٤ - ذات الملك مصونة لا تمس بعكس رئيس الجمهورية : تقرر الدساتير الملكية أن ذات الملك مصونة لا تمس (Le Roi est inviolable) أى أن الملك غير مسؤول جنائياً عن أعماله وتصرفاته حتى لو كانت هذه الأعمال والتصرفات عبارة عن جرائم (جنابات . جنح . مخالفات) عادية نص عليها قانون العقوبات . وقد قرر هذه القاعدة الدستور المصري مادة ٣٣ « الملك هو الرئيس الأعلى للدولة وذاته مصونة لا تمس » وجاء في دستور بلجيكا مادة ٦٣ « شخص الملك لا يمس اما وزراؤه فمسؤولون » (La Personne du Roi est inviolable, ses ministres sont responsables) وهذا هو ما ذكرته أيضاً المادة ٨٧ من دستور رومانيا بالنص . والمقصود بعبارة ذات الملك مصونة لا تمس هو كما قلنا عدم مسئولية الملك جنائياً حتى لو وقعت أعماله تحت طائلة قانون العقوبات وسواء كانت هذه الأعمال متعلقة بوظيفته الرسمية كالخيانة العظمى أو كانت جرائم عادية لا علاقة لها بهذه الوظيفة (قتل أحد الأفراد أثناء قيادة الملك لسيارته الخاصة مثلاً) . وهذا هو المعمول به أيضاً في إنجلترا مع أن دستورها غير مكتوب فالقاعدة هناك أن الملك لا يخطئاً The King can do no wrong . ولتحديد مدى عدم المسئولية هذه ضرب الكتاب الانجليزي المثل الآتى « إذا قتل الملك يده وزيراً من وزرائه فيمكن اعتبار رئيس الوزارة مسئولاً عن هذا العمل . أما إذا قتل الملك رئيس الوزارة فلا مسئولية على أحد » .

وإذا كان الملك غير مسئول جنائياً حتى عن الجرائم العادية التي قد تبدر منه فمن باب أولى لا يسأل سياسياً فالمسئولية السياسية كلها واقعة على عاتق وزرائه .

مسئولية رئيس الجمهورية جنائياً عن الأفعال المتعلقة بوظيفته وعن جرائمه العادية : - أما الدساتير الجمهورية فأنها تميز إتهام رئيس الجمهورية جنائياً عن بعض الأفعال - على الأقل - المتعلقة بوظيفته . ففي فرنسا يسأل رئيس الجمهورية جنائياً في حالة الخيانة العظمى Haute trahison (قانون ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥ مادة ٦) ولكن

لا يحاكم في هذه الحالة الا أمام مجلس الشيوخ وبناء على إتهام مجلس النواب^(١) ولما كان قانون العقوبات الفرنسى لا يعرف « الخيانة العظمى » فقد قال بعض الشراح أن مسئولية الرئيس في هذه الحالة سياسية أى تؤدى إلى عزله فقط ولكن قرر البعض الآخر أن العقوبة في حالة الخيانة العظمى جنائية ، أى أنها يصح أن تصيب الرئيس في حريته وماله علاوة على عزله .

وربما كان تعبير الدستورين الالماني والاسباني أوضح وأفضل إذ قرر «المرحوم» دستور فيمر (مادة ٥٩) أنه يمكن إتهام رئيس الريخ بواسطة مجلس الريشتاج أمام المحكمة القضائية العليا^(٢) « إذا خالف بقصد الدستور أو قوانين البلاد Violation

« coupable de la Constitution ou d'une loi du Reich » . وجاء في المادة ٨٥ من دستور الجمهورية الاسبانية الصادر في سنة ١٩٣١ أن رئيس الجمهورية مسئول جنائياً عن « مخالفته القصدية لألزاماته الدستورية »^(٣) وهذه التعبيرات أوضح من عبارة « الخيانة العظمى » الواردة في قانون ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥ الفرنسى .

ومن جهة أخرى فأن القاعدة في البلاد الجمهورية أن رئيس الجمهورية مسئول عن جرائمه العادية التي لا علاقة لها بالوظيفة كبقية الأفراد تماماً ولو أن الشراح مختلفون في فرنسا عن الهيئة التي لها محاكمته في هذه الحالة ، هل هي مجلس الشيوخ كما في حالة « الخيانة العظمى » أم المحاكم العادية ، ويرى الأستاذان برتلى ودويز أنه بما أن

(١) وهذه الطريقة، طريقة الاتهام بواسطة أحد المجلسين والمحكمة بواسطة الآخر، تعرف في الدول الأنجلوسكسونية (إنجلترا ، الولايات المتحدة) باسم Impeachment . وهي لا تطبق في إنجلترا إلا على الوزراء . ومستشارى الملك لا على الملك ذاته لأن ذاته مصونة لا تمس كما رأينا ولم تستعمل على كل حال منذ سنة ١٨٠٥ .

(٢) Haute Cour de Justice

(٣) ومجلس النواب (الكورتيز) هو الذى يقرر إتهام رئيس الجمهورية جنائياً (بأغلبية ٣/٤ جميع أعضائه على الأقل) أمام « محكمة الضمانات الدستورية » ، فأذا أدانت المحكمة رئيس الجمهورية وجب عزله وإنتخاب بدله أما إذا برأته فيترتب على ذلك حل مجلس النواب وأجراء إنتخابات علمه جديدة . وهذا نص غريب قصد به حل مجلس النواب على الاحتياط والتروى في إستعمال سلاح الاتهام الخطر ضد رئيس الجمهورية .

الرئيس مسئول جنائياً عن جرائمه العادية أى التى لا علاقة لها بوظيفته كبقية الأفراد فالحاكم الذى لما عاكنه حينئذ هى المحاكم التى يحاكم أمامها جميع الأفراد أى المحاكم العادية . وتنص بعض الدساتير كدستور البرتغال الصادر فى إبريل سنة ١٩٣٣ على أن رئيس الجمهورية لا يسأل عن جرائمه العادية التى يرتكبها أثناء مدة رئاسته الا بعد انتهاء مدة الرئاسة وهذا يشبه بعض الشئ الحصانة البرلمانية التى يتمتع بها أعضاء البرلمان .

مسئولية رئيس الجمهورية سياسياً فى بعض الدساتير (أصله عزله قبل أنهاء مدة رئاسته) - ولم تكف الدساتير الجمهورية الحديثة بتقرير قاعدة مسئولية رئيس الجمهورية جنائياً . (Responsabilité pénale) عن بعض أعمال وظيفته أو عن أعماله الشخصية الخارجة عن هذه الوظيفة والتى تقع تحت طائلة قانون العقوبات بل قررت أيضاً مسئولية الرئيس السياسية (Responsabilité politique) إذ سمحت بعزله قبل إنتهاء مدة رئاسته، وهذا هو الحال فى دستور فيمر (١٩١٩) ودستور النمسا (أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ المعدل فى ١٩٢٩) ودستور الجمهورية الاسبانية (١٩٣١) . فبعد أن قررت المواد ٤١ ، ٤٣ من دستور فيمر أن رئيس الريخ ينتخبه الشعب مباشرة لمدة ٧ سنوات أضافت المادة الأخيرة أنه مع ذلك يمكن عزل الرئيس قبل انتهاء مدة رئاسته بناء على اقتراح الريشتاج بأغلبية الثلثين وموافقة الشعب عن طريق الاستفتاء (Plébiscite) . وبمجرد صدور قرار الريشتاج يوقف رئيس الجمهورية عن العمل ولكن إذا لم يوافق الشعب (الناخبون) على هذا القرار إعتبر ذلك بمثابة إنتخاب جديد للرئيس ووجب حل الريشتاج فى الحال .

وقرر دستور النمسا (أول أكتوبر سنة ١٩٢٠) نفس القاعدة بعد تعديله فى سنة ١٩٢٩ (مادة ٦٠ جديدة فقرة ٦) ^(١) فإذا قرر المجلس الوطنى Conseil National (مجلس النواب) بحضور نصف الأعضاء على الأقل وبأغلبية ثلثي الأصوات عزل رئيس الجمهورية يجب أن يوقف هذا عن العمل ووجب استشارة الشعب فإذا

(١) نلاحظ أن هذا الدستور أُلغى الآن واستبدل بدستور ٢٤ إبريل سنة ١٩٣٤ الحالى .

لم يوافق الشعب على العزل اعتبر هذا انتخاباً جديداً للرئيس ولزم حل المجلس . ولا شك أن دستور الجمهورية الاسبانية الصادر في سنة ١٩٣١ قد تأثر لحد كبير بهذه النصوص فنص على إمكان عزل رئيس الجمهورية بدون محاكمة جنائية أى قرر مسئولية رئيس الجمهورية السياسية في حالتين : الحالة الأولى جاءت متعلقة بمحق الحل فللرئيس بحسب الدستور حل المجلس النيابي (Cortès) مرتين في مدة رئاسته ولكن أول عمل يقوم به المجلس القدي يعقد بعد الحل الثاني هو فحص مشروعية هذا الحل . فإذا قرر بالأغلبية المطلقة أب الحل الثاني لم يكن ضروريا ترتب على ذلك عزل رئيس الجمهورية (مادة ٨١ دستور سنة ١٩٣١) . أما الحالة الثانية فهي شبيهة بما رأيناه في دستوري ألمانيا والنمسا . فيجوز لأغلبية مكونة على الأقل من ثلاث أخماس أعضاء المجلس النيابي أو (الكورتيز) إقتراح عزل رئيس الجمهورية . ويترتب على ذلك وقف هذا الأخير ولكن الأمر لايعرض بعد ذلك على الشعب بل على الهيئة الخاصة التي لها بحسب الدستور انتخاب رئيس الجمهورية وهي مكونة كما رأينا من أعضاء المجلس النيابي نفسه وعدد مساو لهم من المندوبين Compromisarios ينتخبهم الشعب . لذلك نص الدستور الاسباني أنه اذا اقترح الكورتيز بأغلبية ثلاثة أخماس جميع أعضائه عزل الرئيس وجب دعوة الناخبين في ظرف ثمانية أيام لانتخاب المندوبين الآتفي الذكر (Compromisarios) وحينئذ يجتمع هؤلاء المندوبون مع أعضاء المجلس النيابي (الكورتيز) لفصل في الإقتراح الخاص بعزل الرئيس .

فإذا قررت هذه الهيئة رفض الإقتراح وجب حل (الكورتيز) وإذا وافقت على الإقتراح إعتبر الرئيس معزولا وقامت الهيئة نفسها بانتخاب الرئيس الجديد (أنظر مادة ٨٢ من دستور سنة ١٩٣١) . ولم تبق هذه النصوص حبرا على ورق بل استعمل «الكورتيز» فعلا حقه في عزل رؤساء الجمهورية . فعزل في ٧ أبريل سنة ١٩٣٦ الرئيس الكالازامورا Alcalá Zamora ، تطبيقاً للمادة ٨١ من الدستور السابق الكلام عنها . أذ حل الرئيس زامورا بمجلس الكورتيز مرتين في مدة رئاسته ، المرة الأولى في سنة ١٩٣٣ والثانية في ٧ يناير سنة ١٩٣٦ ، فلما أجمع الكورتيز الجديد عقب انتخابات فبراير - مارس سنة ١٩٣٦ فحص مرسوم الحل الثاني وقرر بأغلبية

٣٣٨ صوتاً ضد ٥ أصوات أنه لم يكن هناك ما يبرره ، وترتب على هذا القرار ، نص الدستور (مادة ٨١) ، عزل رئيس الجمهورية . وفي ١٠ مايو سنة ١٩٣٦ أُنْتُخِبَ النواب والمندوبون Compromisarios مجتمعين الرئيس أزانيا الحالي (١) .

النظام الملكي آخذ في الزوال : يقولون أن النظام الملكي أثر من آثار الماضي ومصيره الزوال وفي الواقع نشاهد أن عدد الدول التي تأخذ به في نقصان مستمر . ففي سنة ١٨٣٠ كان لا يوجد على سطح المعمورة سوى ثلاث جمهوريات : سويسرا - الولايات المتحدة الأمريكية - هايتي . أما الآن فأن عدد الجمهوريات في العالم يناهز الأربعين جمهورية منها خمسة عشر جمهورية بأوروبا وحدها (بما في ذلك روسيا وتركيا) ؛ أما عدد الممالك الأوربية فثاني عشر فقط . وقضت الحرب العظمى وذبولها على عروش كثيرة كبيرة وعائلات ملكية قديمة فاستبدل الحكم الملكي بالنظام الجمهوري في ألمانيا وفي جميع الولايات الألمانية وفي النمسا والمجر وروسيا وتركيا واليونان (ولكن اليونان قدامت أخيراً إلى النظام الملكي) . وجميع الدول الأوربية الجديدة التي نشأت بعد الحرب العظمى أخذت بالشكل الجمهوري وهي : بولونيا - تشيكوسلوفاكيا - فنلندا - إستونيا - لتوانيا - لتونيا . وفي سنة ١٩٣١ تخلى ملك إسبانيا الفونس الثالث عشر عن عرشه فتحولت إسبانيا إلى جمهورية .

وأصبح معظم الملوك الحاليين لا يستطيعون المحافظة على عروشهم إلا إذا اكتسبوا محبة الأمة ، وتنازلوا عن السلطة الفعلية لوزراء مسؤولين أمام نواب الشعب أو لـدكتاتور يستند على حزب قوى منظم في الأمة (إيطاليا) . قال موسوليني في وصف الملكية الإيطالية : « الملك هو الصورة المقدسة المعلقة على باب المنزل Le roi C'est l'image sainte clouée sur la porte de la maison » أي أن من حق الملك أن يكون موضع احترام وتقديس الجميع ولكن يجب عليه أن لا يتدخل في أمور الدولة (٢)

(١) Voir, Annuaire Interparlementaire, 1937, P. 80 et s.

(٢) يذكرنا هذا بما قاله بعضهم قديماً في سلطة الباباوات : « يجب أن تقبل

أقدامهم ولكن فلتقيّد أيديهم » Il faut leur baiser les pieds mais leur lier les mains

وللسلطان الملكي كجميع الوُسطال الأُخرى مزايا وعيوب : فالحكم الملكي

مبنى على فكرة أن هناك فرداً أو عائلة له أو لها الحق القاتى فى تولى الحكم وهذا ما يتناقض مع الديموقراطية الحقيقية التى أساسها المساواة بين جميع الأفراد . وقد تضع الوراثية على العرش شخصاً لا يستكمل الكفاءات اللازمة للحكم فليس من الضرورى أن يكون ابن الملك الصالح ملكاً صالحاً كما أنه ليس من الضرورى أن يكون ابن العالم عالماً . ١ - ولكن من جهة أخرى نجد أن لشكل الملكي مزايا كبيرة خصوصاً إذا اقترن هذا النظام بالحكم النيابى البرلمانى . فالملك يفسأ ويعد لمباشرة مهته ونظراً لبقائه على عرش بلاده مدى الحياة فيمكنه بعد مزاوله الحكم مدة من الزمن أن يكتسب خبرة كبيرة فى شئون الدولة فلما يحصل عليها رئيس الجمهورية المؤقت . وقد قال جلادستون « أن الملك بعد أن يحكم عشر سنوات يعرف عن نظام الآلة الحكومية أكثر من أى رجل آخر فى المملكة » وقال لورد سلسبرى مؤيداً الملكة فيكتوريا فى مجلس اللوردات « كنت دائماً أعتقد أننى اذا وقفت على رأى الملكة فى مسألة ما فقد وقفت على رأى رعاياها ، خصوصاً الطبقة المتوسطة من رعاياها » .

وفى الواقع أن الملك - إذا أراد - يمكنه بمحادثاته العديدة مع رجال الدولة وممثلى هيئاتها وطبقاتها المختلفة وباتصاله المباشر بالوزراء المختلفين الذين يتولون الحكم فى عهده أن يكون فكرة حقيقية عن رغبات الأمة والبلاد أكثر من أى رجل آخر . ٢ - وقد تسمح له علاقاته الشخصية أو المائلية بملوك الدول الأخرى بتأدية خدمات جليلة لبلاده فقد تولى أدوارد السابع (جد الملك الحالى) عرش بريطانيا العظمى فى وقت كانت فيه علاقات إنجلترا مع الدول الأوربية الأخرى فى غاية التوتر عقب حوادث حرب البوير (جنوب أفريقيا) ولكنه أمكنه بصلاته وعلاقاته الشخصية وزياراته لرؤساء الدول الأخرى أن يزيل سوء التفاهم وأن يعيد الثقة بين هذه الدول وحكومة بلاده . حقيقة أن رئيس الدولة المنتخب أى رئيس الجمهورية يمكنه أحياناً أن يقوم بهذه المهمة أو بعضها كما فعل المسيو بوانكاريه مثلاً مدة رئاسته للجمهورية الفرنسية ؛ ولكن المشاهد أن قيام رئيس الدولة المتوج بذلك أعظم أثراً وأكبر تأثيراً .

٣ - وتظهر مزايا النظام الملكي على الخصوص في الحكومة البرلمانية نظراً لأن الملك يتولى وظيفته بالوراثة فهو ليس خاضعاً لأي حزب من الأحزاب بل هو فوقها جميعاً فتكون لأرائه ونصائحه قيمتها. بعكس رئيس الجمهورية فقد يكون رجلاً سياسياً لم يصل إلى الحكم إلا بناء على تأييد حزب أو أكثر فيشعر بأنه مدين أدياً على الأقل لهذا الحزب وهذا مما يقلل من قيمة آرائه .

ومن جهة أخرى النظام البرلماني مبني على توازن القوى بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فإذا كان رئيس الدولة ملكاً دستورياً كان ذلك من العوامل المهمة التي تحفظ للسلطة التنفيذية هيبتها وتجعلها قادرة على صد طغيان البرلمان ووقفه عند حده . إذ اعتادت الشعوب والأفراد أن ينظروا للملك بغير النظرة التي ينظرون بها إلى رؤساء الجمهوريات فإن « الجلالة الملكية » لا يمكن نقلها إلى رئيس الجمهورية المنتخب الذي كان بالأمس رجلاً عادياً وسيعود بعد إنتهاء مدته فرداً كبقية الأفراد. وهذا العامل النفسي يؤيد سلطة الحكومة ويقوى مركز الوزارة نفسها التي تقوم في النظام البرلماني باستعمال جميع حقوق الملك وسلطاته .

٤ - وأخيراً رئيس الدولة الأعلى في النظام الملكي يتولى الحكم بطريقة طبيعية هادئة بغير أن تتعرض البلاد لمنازعات حزبية لانتخاب رئيس تنفيذي جديد كلما أنتهت مدة إنتخاب الرئيس الأول وما يتبع ذلك من إثارة الشحنة وتمطيل مصالح الدولة . وإن كانت هذه المنازعات قليلة الحصول في أوروبا إلا أن الحال عكس ذلك في جمهوريات أمريكا اللاتينية . فنظراً لتدبوع النظام الرئاسي في هذه البلاد (Le Régime présidentiel) وهو الذي يعطى لرئيس الجمهورية حقوقاً واسعة وسلطات كبيرة لا يتمتع بها رئيس الدولة البرلماني، أصبح لانتخابات الرئاسة هناك أهمية خاصة وأصبحت الرغبة في الوصول إلى هذا المركز والاحتفاظ به بأي ثمن من أسباب القلاقل والأضطرابات السياسية التي أشتهرت بها هذه الجمهوريات من قديم الزمان . وفي الولايات المتحدة نفسها تكلف إنتخابات الرئاسة الأحزاب والمرشحين تكاليف هائلة تبلغ الملايين من الدولارات فقد أنفق الحزب الجمهوري في الانتخابات الأخيرة (٤ نوفمبر سنة ١٩٣٦) ثمانية ملايين و ٦٣٦.٠٠٠ دولاراً . أما نفقات الحزب الديمقراطي فكانت خمسة ملايين

دولاراً تقريباً. وهذا أعظم مبلغ بذلته البلاد لأى إنتخاب فى كل تاريخها لأن أكبر مبلغ أنفقته الحزبان للآن كان فى إنتخاب أحد المرشحين بريان الديموقراطى ومكنلى الجمهورى ، وقد بلغت فيه نفقات الحزب الجمهورى ثلاثة ملايين و ٥٠٠ الف دولاراً ونفقات الحزب الديموقراطى ٦٧٥٠٠٠ دولاراً .

الفصل الرابع

الحكومات الفردية والارستوقراطية والديموقراطية

تنقسم الحكومات من حيث صاحب السلطان أو السيادة داخل الدولة

La Souveraineté dans l'Etat إلى حكومة فردية وأرستقراطية وديمقراطية : —

لقد رأينا أن الذى يميز الدولة عن الأقسام الإدارية مثلاً هو السيادة أو السلطان ولكن من هو صاحب السلطان أو السيادة Le Souverain داخل الدولة ؟ إن التاريخ والقانون الدستورى المقارن يدلان على أن صاحب السيادة أو السلطان فى الدولة إما أن يكون فرداً واحداً (ملكاً مطلقاً أو دكتاتوراً) ، أو فئة قليلة ، أو مجموع الشعب . وبذلك نشأ تقسيم الحكومات إلى فردية . وأرستوقراطية . وديموقراطية (Monarchie Aristocratie , Démocratie) . وهذا التقسيم شهير وقديم إذ قال به فلاسفة الأغريق فى الماضى كما رأينا . وسنتكلم الآن عن كل نوع من هذه الأنواع .

الفرع الأول

الحكومة الفردية (Monarchie)

فى هذا النوع من الحكومات تنحصر السلطة كلها فى يد شخص أو حاكم واحد مهما اختلفت ألقابه الرسمية وهو لا يستمد هذه السلطة من الشعب بل من نفسه أو من

الآله كما كان يدعى الملوك في الماضي . وجميع الأشخاص الذين يقومون فعلا بالسلطة في الدولة إنما ينفذون إرادته ويعملون باسمه وهو مطلق التصرف .

٢- المظهر الأول للحكومة الفردية: الملكية المطلقة - كان النظام الفردي هو النظام السائد في الدول الملكية بل إمتزج بها ولذلك أطلقوا على الدولة الملكية كلمة Monarchie المشتقة من الكلمتين الأغريقيتين « Monos » فرد أو واحد و « Arkeim » يحكم أو يامر ، أى حكومة الفرد . كما أطلقوا على الملك « Roi » كلمة « Monarque » للدلالة على أنه مطلق التصرف في شئون الدولة وأن السلطة كلها في يده لا يشاركه فيها أحد .

وفي الواقع كان الملوك في الماضي يعتبرون أن السلطة التي يستعملونها إنما مصدرها الآله وحده وما على الشعوب إلا الطاعة والخضوع^(١) ؛ ونشأت نظرية التفويض الألهى Doctrine du droit divin لتأييد مزاعم الملوك . ومؤدى هذه النظرية - كما هو معلوم - أن السلطة إنما منحها الله للملك مباشرة فلا يسأل الملك عن استعمال هذه السلطة أمام أى مخلوق بل أمام الخالق وحده . وبما أن السلطة من أصل ألهى (D'origine divine) فلا يوجد أى قيد بقيدها اللهم إلا القيود المستمدة من الدين نفسه . وكان لويس الرابع عشر في فرنسا منشعباً لأقصى حد بهذه النظرية وجاء في مذكراته « أن السلطة التي يستعملها الملوك إنما هي تفويض من الله فالله وحده مصدرها ولا يسأل الملوك إلا أمام الله وحده عن كيفية استعمالهم لها » . ومعنى عبارته المعروفة L'Etat c'est moi أن الدولة

(١) كانت هذه الفكرة سائدة في مصر حتى عهد توفيق . وقد أورد الأستاذ محمد صبرى في كتابه (تاريخ العصر الحديث) الحديث الآتى الذى دار بين الخديوى توفيق وعرابى باشا يوم مظاهرة عابدين الشهيرة (٩ سبتمبر سنة ١٨٨١) :

الخديوى : ما هى أسباب حضورك بالجيش إلى هنا ؟

عرابى : جئت يا مولاي لتعرض عليك طلبات الجيش والأمة وكلها طلبت عاذلة .

الخديوى : كل هذه الطلبات لا حق لكم فيها ، وأنا ورثت ملك هذه البلاد عن آبائى وأجدادى وما أتم إلا عييد إحساننا .

عرابى : لقد خلقنا الله أحراراً وأنا لا نستعبد بعد اليوم .

أو الحكومة أو السلطة مفرغة في شخص الملك . وأعلن خلفه لويس الخامس عشر في لائحة ديسمبر سنة ١٧٧٠ الشهيرة « أننا لم نعط تاجنا إلا من الآلهة فحق عمل القوانين من إختصاصنا وحدنا بدون تبعية ولا شركة *Sans dépendance et sans partage* . وكانت هذه المبادئ نفسها سائدة في إنجلترا لغاية القرن السابع عشر بالرغم من تطور سلطة البرلمان ومطالبته الاشتراك الفعلي في الحكم . وقد أدى ذلك إلى تصادم الملك والبرلمان تصادماً كانت نتيجته أعدام شارل الأول . ولما أراد جاك الثاني (جمس) الرجوع الى الحكم المطلق الفردي قامت الثورة الثانية (١٦٨٨) وأرغم الملك على التخلي عن عرشه وبذلك قضى على الملكية المطلقة في إنجلترا بإبعاد أميرة ستيوارت ^(١)

وأدى الحكم الفردي في شكل الملكية المطلقة في فرنسا إلى ثورة سنة ١٧٨٩ التي كانت من أكبر ضحاياها الأسرة المالكة نفسها وقضت الثورة على الملكية بأعلان الجمهورية ، وعلى سيادة الفرد أو الحكم الفردي بتقرير مبدأ سيادة الأمة - *La Souveraineté Nationale*

ولو أن الملكية المطلقة المبنية على سيادة فرد واحد - وهو الملك - أصبحت ممقوتة في الوقت الحاضر ألا أنها كانت سبباً في توحيد الدول الأوروبية الكبرى التي نراها الآن بالقضاء على السلطات المتضاربة التي كانت للكنيسة ونظام الأقطاعيات والمدن الحرة والعقبات الأخرى التي كانت تسد الطريق ألي تكوين الدولة الحديثة *L'Etat moderne* ، وهي ضرورية في الجماعات السياسية التي لم تبلغ حداً معيناً من المدنية أو التي لم يتم نضوجها السياسي وتنقضي الخبرة الكافية للاهتمام مباشرة بمسائلها العامة . وعلى كل حال معظم الملكيات في وقتنا الحاضر مقيدة يكتفي فيها الملك بالسلطة الاسمية تاركاً السلطة الحقيقية لغيره .

ب - المظهر الثاني للحكم الفردي : البريكتاتورية : وحتى في الدول الراقية قد يكون الحكم الفردي ضرورة في بعض الأدوار التي تمر بها تلك الدول . (١) ربما كان الإمبراطور غليوم الثاني (إمبراطور ألمانيا المعزول) هو آخر الملوك الذين فكروا في نظرية التفويض الألهي .

وهذا هو الذى يفسر لنا ظهور الديكتاتوريات الحديثة والمر فى نجاح بعضها (إيطاليا . ألمانيا) . والنظام الديكتاتورى كالنظام الملكى المطلق مبني على سلطة الفرد، ففي إيطاليا الفاشستية السلطة كلها مركزة فى يد شخص واحد وهو « Duce » أو الزعيم موسوليني وفى ألمانيا النازية السلطة كلها مركزة فى يد الزعيم أو « Führer » هتلر، كما كانت السلطة فى الماضى فى يد لويس الرابع عشر أو لويس الخامس عشر . ولكن هناك فروقا كبيرة مع ذلك بين الملكية المطلقة وبين الديكتاتورية الفاشستية أو النازية أو الديكتاتورية الحديثة على العموم بالرغم من أن كل هذه الحكومات أساسها حكم الفرد .

فالملك المطلق كان يدعى أنه يستمد سلطانه من الله ، وعلى كل حال فهو يتولى وظيفته بالوراثة ، أما الديكتاتور المصرى فهو يعتمد على سواعد حزب قوى وميليشيا حزبية أى على جماعة سياسية منظمة من الشعب . والملكية المطلقة وراثية . أما الديكتاتورية فشخصية لانها مبنية على مواهب الزعيم وهذه لا تنتقل بالوراثة . وأخيرا دل التاريخ على أن الملكية المطلقة كانت غالباً فى مصلحة الحاكم لا مصلحة الرعية أما الديكتاتور المصرى فإنه يسمى ويرمي الى رفع شأن الامة فى الداخل والخارج ، فهو يعمل لمصلحة الشعب . هذا على الأقل هو الحال بالنسبة لأكبر ديكتاتوريات الوقت الحاضر : ألمانيا وإيطاليا . قابل موسوليني مرة وفداً من السياسيين الفرنسيين أثناء زيارتهم لإيطاليا وقال لهم ما معناه « أنه اذا تعذر وصف النظام الفاشستى بأنه حكومة الشعب ^(١) فإنه على الأقل لا يعمل إلا لأجل الشعب » ^(٢) . ولهذا الاسباب أصبحت الشعوب لا تطبق الملكية المطلقة بينما أخذ بعضها يميل إلى فكرة الديكتاتورية القوية الصالحة ^(٣) .

ولكن مهما كان الامر ومع اعترافنا بأن الحكم الديكتاتورى على مثال الحكم النازى أو الفاشستى يفيد فى بعض الأحيان وقد أدى فعلا فوائد جليلة عديدة لإيطاليا

(1) Gouvernement par le peuple

(2) Gouvernement pour le peuple

(٣) هذه الروح نفسها بدأت تظهر فى بعض أوساط للشبيبة المصرية المثقفة .

وألمانيا^(١) إلا أن مثل هذا الحكم المبني على سلطة الفرد الواحد - الزعيم - لا يصلح أن يكون قاعدة أو نظاماً طبعياً لحكم الشعوب الراقية المتنورة. فأولاً - يقوم هذا الحكم على إنكار وأمتان حقوق وحريات الأفراد إلى أكبر حد - هذه الحريات (كحرية الرأي والقول والكتابة والأجتماع والأعتقاد والحرية الشخصية الخ) التي لم تحصل عليها الشعوب إلا بعد جهاد طويل ضد استبداد الملوك والحكومات في العصور الماضية - ثانياً - أن نظام الحكم الديكتاتوري ونجاحه يتوقفان على شخصية الزعيم فإذا مات الزعيم - وهو فإن ككل إنسان - فقد يتعذر وجود شخصية قوية أخرى تحمل محله للقيام بأعباء الحكم - يقول بعض الإيطاليين المتحمسين أن موت موسوليني لن يؤثر في نظام الفاشزم وأن مسألة تعيين خلفه في حالة الوفاة هي من إختصاص مجلس الفاشست الأعلى - ولكن صرح المرحوم أرناالدو موسوليني (Arnaldo Mussolini) شقيق زعيم إيطاليا الكبير يوماً من الأيام أنه « لا معنى للكلام عن الفاشزم بدون موسوليني » وفي الواقع لا نرى ولا أحد يرى من هو الشخص الذي يخلف موسوليني في المستقبل - وما هو مصير الفاشزم وإيطاليا نفسها بعد وفاته ؟ والحكومة التي لا تركز إلا على أكتاف شخص واحد (الديكتاتور) لا يمكن أن تكون حكومة إستقرار.

وربما كان حال إيطاليا من هذه الوجهة أفضل من ألمانيا النازية لأن في إيطاليا على الأقل لا زالت الملكية الوراثية قائمة وهي تمثل عنصر ثبات والاستقرار في الدولة^(٢) بمكس الحال في الجمهورية الألمانية - وهذا بلا شك هو السبب الذي حدا بالزعيم هتلر إلى التفكير في إعادة الملكية إلى ألمانيا كما ذكرت بعض الجرائد ولو أن شيئاً من ذلك لم يتحقق للآن -

(١) يكفي أن نشير هنا إلى إنشاء الامبراطورية الإيطالية بعد ضم الحبشة (هذا بالنسبة لإيطاليا) وإلى فضل النظام السارزى في تحرير ألمانيا من قيود معاهدة فرساي ومنحها الثقة في نفسها وفي مستقبلها -

(٢) وكذلك الحال بالنسبة لمجلس الشيوخ الإيطالي فلا يزال مجلس الشيوخ القديم كما أنشأه دستور سنة ١٨٤٨ قائماً للآن لم تتناوله معاول النظام الفاشستي -

الفرع الثاني

حكومة الأقلية (L' Oligarchie)

أما النوع الثاني من الحكومات فهو حكومة الأقلية أو الأوليجارشيه من "Oligos" بالأغريقية «عدد قليل» و Arkeim «يحكم أو يأمر» وفي هذا النوع من الحكومات يتركز السلطان أو السيادة في يد فئة من الناس أو بعض العائلات أو في طبقة من الطبقات . والأرستوقراطية L' Aristocratie ما هي إلا صورة أخرى للحكومة الأوليجارشيه وهي تفترض السيادة في يد أفضل الناس وأحسنهم . ولكن في الوقت الحاضر كثيراً ما تستعمل هاتان الكلمتان بمعنى واحد . وكثير من الحكومات الفردية قد تحولت إلى حكومات أوليجارشيه أو أرستوقراطية قبل أن تتخذ الشكل الديموقراطي . فالأوليجارشيه أو الأرستوقراطية وسط في الواقع بين حكومة الفرد وحكومة المجموع أو الشعب . وأصدق مثل على ذلك أنجلترا نفسها فإن تحولها إلى الديموقراطية كان بطيئاً وتدرجياً والآنكليز قوم محافظون بطبيعتهم . فبعد أن كانت السلطة كلها في بادئ الأمر في يد الملك وحده (Monarchie) أصبحت بعد ذلك موزعة بين الملك والبرلمان (The King in Parliament) . ولكن البرلمان الانجليزي كان إلى عهد قريب مكوّناً تكويناً أرستوقراطياً وهذا ظاهر للآن فيما يتعلق بمجلس اللوردات فهو أرستوقراطي بمعنى الكلمة إذ أن أعضائه يحصلون على مراكزهم بالوراثة أو بالحصول على لقب اللوردية الوراثية "Peerge" من الملك . فمجلس اللوردات يمثل إذاً أرستوقراطية النسب ^(١) .

(١) بالطبع هذا لا ينطبق إلا على اللوردات الدنيويين أما اللوردات الدينيون (الأساقفة) فلا يجلسون في مجلس اللوردات إلا بحكم مناصبهم وهي ليست وراثية .

أما مجلس العموم فلم يكن إلى سنة ١٨٣٢ منتخباً على أساس شعبي كما هو الآن إذ كان يشترط في الناخب نصاب مالى معين وبذلك كانت الملايين من الشعب محرومة من حق الانتخاب والإشتراك فى شئون الدولة ، ولم يكن يتمتع بهذا الحق وهذا الإشتراك إلا أقلية من الشعب .

الفرع الثالث

حكومة الأغلبية أو الشعب

وهى الحكومة الديمقراطية "Démocratie" من "Demos" بالآغريقية شعب و Kratos سلطة . إذ السلطة فى الحكومة الديمقراطية فى يد الشعب أو أغليته (وسنرى فيما بعد ما هو المقصود بمباراة الشعب أو أغلبية الشعب) يتولاها بنفسه أو بواسطة نواب ينتخبهم ليحكموا بأسمه . والحكم الديمقراطى أو المبدأ الديمقراطى Le principe démocratique أساسه أن السلطة فى الدولة مصدرها الشعب ولا يمكن أن توجد فى هيئة أخرى فرداً كان أو جماعة . فالشعب إذاً هو الذى يجب أن يدير شؤنه بنفسه (الديمقراطية المباشرة) أو بواسطة نواب يمثلونه (الديمقراطية النيابية) ، هو الذى ينتخب الحكام الذين يحكمونه أو على الأقل الهيئة التى تراقب هؤلاء الحكام (البرلمان . المجلس النيابى) .

وإذا كانت الفكرة الديمقراطية قديمة (فقد تعرض لها علماء الآغريق وأشارت إليها بعض الأديان كقوله تعالى : « وأن أمركم شورى بينكم ») - إلا أن تطبيق هذه الفكرة حديث العهد . فالديمقراطية كما نعرفها الآن والتى ترمى إلى إشتراك أكبر عدد ممكن فى الحكم إما بطريقة مباشرة (الديمقراطية المباشرة) أو بطريقة غير مباشرة (الديمقراطية النيابية) لم تطبق عملياً فى الدول الحديثة (إذا أستثنينا المقاطعات السويسرية) إلا منذ أواخر القرن الثامن عشر بعد الثورة الأمريكية

والفرنسية . وكثير من الديمقراطيات القديمة لم تكن إلا ديمقراطيات إسمية . يقولون مثلاً أن نظام الحكم في المدن الأغريقية القديمة (كأثينا وسبارطة) كان ديمقراطياً ولكن إذا حققنا وجدنا أن هذه الديمقراطية المزعومة لم تكن في الواقع إلا حكومات أرستقراطية لأن السيادة أو السلطان لم تكن في يد غالبية السكان بل كانت محصورة في عدد قليل من الناس ، إذ أن عدد الأشخاص الذين لهم الإشتراك في الحكم والتمتع بالحقوق السياسية في ذلك الوقت كان قليلاً بالنسبة لمجموع السكان نظراً لانتشار الرق (L'esclavage) . ففي أثينا مثلاً كان لعشرين ألف مواطن أستمالة الحقوق السياسية بينما يوجد بجانبهم ٢٠٠٠٠٠ ليس لهم حقوق معترف بها . إذا كانت هذه ديمقراطية فهي ديمقراطية نسبية جداً لا تتفق مع تعريفنا الحالي للديمقراطية .

وفي الواقع كانت الديمقراطية كما نعرفها الآن مجرد نظرية (Doctrines, théorie) فلسفية سياسية قبل أن تصبح مبدأ للحكم (Principe de gouvernement) تعترف به الدساتير الوضعية . فلما أعترفت به صراحة سعت ولا زالت تسعى لتحقيقه يوماً بعد يوم تحت تأثير عوامل مختلفة .

النظرية البرموقراطية : - ظلت الديمقراطية مدة طويلة مجرد فكرة أو مذهب نظري - كما قلنا - يشهوه الكتاب من حين إلى حين كسلاح في وجه الملكية المطلقة بقصد تقييدها والحد من سلطتها : يلوحون بنظرية سيادة الشعب ليصلوا إلى تحديد سلطة الملك . ونجد في تاريخ فرنسا السياسي أمثلة عديدة على ذلك . ففي سنة ١٤٨٤ لما أنقذت الهيئات العمومية السياسية الفرنسية Les Etats généraux في عهد شارل الثامن الملك القاصر قام أحد خطبائها فيليب پو Philippe Pot وأكد في خطبة شهيرة أن الشعب هو الذي يهب السلطة للملك وبناء عليه إذا كان الملك قاصراً أو عاجزاً عن الحكم فإن حق تنظيم الوصاية يكون من اختصاص الشعب أو الجمعية التي تمثله (Les Etats généraux) لا من اختصاص الأمراء وحدهم . وفي القرن السادس عشر في مدة المنازعات الدينية في فرنسا دافع كل من البروتستانت والكاثوليك بحسب الظروف عن فكرة المصدر الشعبي للسلطة . وأخذ الكتاب يرجعون إلى نظرية

التعاقد أو العقد لتفسير مصدر السلطان وتقييد حقوق الملك . وتتلخص هذه النظرية أو النظريات فيما يأتى :-

- (١) الشعب هو صاحب السيادة أصلاً .
- (٢) ولكن بطريق التعاقد مع الملك يتنازل الشعب بشروط معينة (وهذه الشروط تقيد بالطبع من سلطة الملك) عن استعمال هذه السلطة .
- (٣) إذا خالف الملك هذه الشروط يفسخ العقد وتصبح سلطة الملك غير شرعية ويتحرر الشعب من طاعته . ومعنى ذلك أن للشعب فى بعض الأحوال استرداد سلطته .

وفى القرن الثامن عشر ظهرت فكرة عدم قابلية التنازل عن السيادة أو السلطان (L'inaliénabilité de la souveraineté) بينما أخذت تختفي فكرة التعاقد بين الملك والشعب . وصاحب كتاب العقد الاجتماعى نفسه جان چاك روسو لم يجعل الملك طرفاً فى العقد بل قال أن كل فرد فى الجماعة يتنازل عن سلطته «للمجموع» وبذلك يصبح الملك بحسب النظريات الديموقراطية الجديدة الموظف الأول فى الدولة ليس إلا ، وللشعب أن يسترد سلطته منه فى أى وقت يشاء .

لم يخرج كل هذا عن دائرة المناقشات النظرية والفلسفية ولم يظهر لهذه النظريات فى الحال أثر فى الدساتير الوضعية ولم تنجح هذه الفلسفة السياسية فى تقييد ملوك مطلقى التصرف كلوىس الرابع عشر أو الخامس عشر كما رأينا . ولكن كان لهذه الأفكار تأثير كبير على رجال الثورة الفرنسية وخصوصاً لكتاب روسو « العقد الاجتماعى » الذى سموه « أنجيل الثورة » .

فلما اجتمعت الهيئات العمومية الفرنسية Les Etats généraux فى مايو سنة ١٧٨٩ - بعد أن ظلت معطلة أجيالاً - وحصل الخلاف بين مندوبى الهيئات الثلاث : (الأشراف . ورجال الدين . والعامة) على كيفية أخذ الأصوات وعلى المجلس مما فى قاعة واحدة أو فى قاعات مختلفة ، أطلق ممثلو العامة (Tiers-Etat) على أنفسهم (فى ١٧ يوليو سنة ١٧٨٩) أسم الجمعية الوطنية L'assemblée Nationale وقرروا أنهم مكلفون بالتعبير عن الإرادة العامة للأمة : Le Volonté générale de la Nation: وأن عليهم

أن يبدأوا بصفتهم نواب الشعب الحقيقيين في وضع دستور لبلادهم تصان فيه حقوق الشعب ، سواء لديهم في ذلك اشتراك بقية التدوين معهم أو انفصالهم عنهم . فكان هذا فوزاً كبيراً للأمة وخطوة عظيمة في سبيل تقرير سيادة الشعب والقضاء على الحكومة الفردية . وقد جاء إعلان حقوق الإنسان في ٢٦ أغسطس سنة ١٧٨٩ مسجلاً لذلك . فقررت المادة الثالثة منه « أن السيادة كلها مركزة في الأمة وكل هيئة وكل شخص يتولى الحكم إنما يستمد سلطته من الأمة »

"Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation, nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n' en émane expressément".

وجاء في إعلان الحقوق المرفق بدستور سنة ١٧٩٣ (الذي لم يطبق) ^(١) مادة ٢٥ « السيادة مقرها الشعب وهي واحدة لا تجزأ ولا يمكن اكتسابها بالتقادم أو بالتنازل » « La souveraineté reside dans le peuple : elle est une, indivisible » « imprescriptible et inaliénable » . ^(٢) وفي إعلان الحقوق المرفق بدستور السنة الثالثة (l'an III) من الثورة (مادة ١٧) : « السيادة مصدرها مجموع المواطنين » "La souveraineté reside essentiellement dans l'universalité des citoyens." ويبدأ الدستور نفسه بالعبارة الآتية : - صاحب السيادة أو السلطان هو مجموع الشعب L'universalité des citoyens français est le souverain ؛ وجاء مثل هذا في دستور ٤ نوفمبر سنة ١٨٤٨ .

أصبحت الديمقراطية مبدأ للحكم بعد أن كانت مجرد نظرية : أعلنت الثورة الفرنسية في آخر القرن الثامن عشر مبدأ سيادة الأمة La souveraineté nationale كأساس للديموقراطية وقررت دساتيرها الوضع كما رأينا ومن ذلك الوقت أخذ المبدأ الديموقراطي في الانتشار في القرنين التاسع عشر والعشرين . وأصبح أحد القواعد

(١) ولو أن دستور سنة ١٧٩٣ لم يطبق ولم ينفذ ألا أنه ظل مدة طويلة المثل الأعلى للشعب الذي كان يطالب « بالخبز وبدستور سنة ١٧٩٣ . Du pain et la "constitution de 1793

(٢) تأثير نظريات جان جاك روسو واضح في هذه النصوص .

الاساسية التي بنيت عليها دساتير البلاد المختلفة. وكان انتشار الديمقراطية في هذه البلاد مريماً أو بطيئاً على حسب الظروف ، تارة عن طريق الثورة وأخرى عن طريق اعتراف الملك نفسه بسلطة الشعب وأشراكه الأمة في الحكم . والواقع أنه إذا ما بلغ الشعب درجة معينة من النضوج السياسي والاجتماعي أصبحت الديمقراطية أو بعبارة أخرى اشتراك الشعب في الحكم أمراً لا مفر منه .

وكان من نتيجة انتشار الديمقراطية أن تعدلت الملكيات المطلقة القديمة تعديلاً كبيراً ، ففي الربع الأول من القرن الماضي كانت معظم الملكيات مطلقة أى حكومات فردية والملكيات المقيدة أو الدستورية قليلة تعد على أصابع اليد الواحدة . ففي أوربا: انكلترا . فرنسا (في عهد لويس ١٨) . هولندا . ولكن لم ينته القرن التاسع عشر ويبدأ القرن العشرين حتى انعكست الآية وأصبحت الملكيات المطلقة نادرة وتحولت معظم الحكومات إلى جمهوريات أو إلى ملكيات دستورية نيابية أو برلمانية تسود فيها رقابة الشعب وتتجلى سيادة الأمة بما لا يقل أثرًا عما هو معروف لدى الدول ذات النظام الجمهوري .

وأخذ المبدأ الديمقراطي في البلاد التي دخلها يقضى شيئاً فشيئاً على العناصر الأخرى المضادة له . ففي أنكلترا مثلاً ومنذ سنة ١٩١١ على الخصوص فقد مجلس اللوردات وهو القوى يمثل العنصر الأرستقراطي كل سلطة في المسائل المالية وأصبح لا يتمتع إلا بمجرد حق فيتو محدود بالنسبة للقوانين الأخرى . وأصلحت معظم البلاد قوانينها الانتخابية بقصد تحقيق الديمقراطية تحقيقاً عملياً . وأخذت فرنسا بالاقتراع العام (Suffrage universel) لذكور منذ سنة ١٨٤٨ . وعدلت أتمجلاً أيضاً أكثر من مرة قوانينها الانتخابية في سنة ١٨٣٢ و ١٨٦٧ و ١٨٨٤ بقصد توسيع دائرة الأشخاص الذين لهم حق الاشتراك في الحكم بانتخاب النواب وأخيراً جاء قانون سنة ١٩١٨ الانكليزي The Representation of the people act نصراً جديداً للديمقراطية أذ قرر مبدأ الاقتراع العام للذكور والإناث .

انتشار الديمقراطية عقب الحرب الكبرى مباشرة : وأدى انهزام ألمانيا وحلفائها (النمسا والمجر وتركيا) في الحرب العظمى وحى البلاد التي كانت تمثل

الانوقراطية في أوروبا وانتصار أعدائها : فرنسا وانكلترا وأمريكا وإيطاليا وهي التي تمثل في ذلك الوقت الديمقراطية في العالم إلى تعميم المبدأ الديمقراطي تعميما لم يسبق له مثيل . فقد أنهارت الأنوقراطيات القديمة واحدة فواحدة أمام سيل الديمقراطية الجارف (تركيا . روسيا . ألمانيا . النمسا والمجر) وجاءت الدساتير الجديدة العديدة التي ظهرت عقب الحرب (ولكن بعضها قد النى الآن) مقرررة لسيادة الشعب وهاك أمثلة منها ^(١) :

١- دستور الجمهورية الألمانية (دستور فيمر ١١ أغسطس سنة ١٩١٩) مادة ١

« الدولة الألمانية Le Reich جمهورية والسلطات السياسية فيها مصدرها الشعب »

“ Le Reich (Etat) allemand est une république. Tout pouvoir politique y émane du peuple.”

٢- دستور النمسا (أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ المعدل في سنة ١٩٢٩ مادة ١

« النمسا جمهورية ديموقراطية مصدر قانونها الشعب »

* L'Autriche est une république démocratique, le droit y émane du peuple.”

٣- دستور تشيكوسلوفاكيا (٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠) المادة الأولى « جميع

السلطات مصدرها الشعب » مادة ٢ « الدولة التشيكوسلوفاكية جمهورية ديموقراطية رئيسها منتخب »

Art. 1 : “Tout pouvoir émane du peuple”.

Art. 2 : “ l'Etat Tchécoslovaque est une République démocratique, qui a pour chef un président élu.”

٤ - دستور بولونيا (١٧ مارس سنة ١٩٢١ المعدل في سنة ١٩٢٦) المادة

الأولى : « الدولة البولونية جمهورية » . المادة ٢ « السلطة العليا في الجمهورية البولونية ملك للأمة » .

“Le pouvoir souverain dans la République de Pologne appartient à la Nation.”

٥ - دستور لتونيا Lettonie (١٥ فبراير سنة ١٩٢٢) مادة ١ : « لتونيا

جمهورية ديموقراطية مستقلة » مادة ٢ « السلطة العليا فيها ملك للشعب » .

(١) رأينا أن زردف النص العربي بالنص الفرنسي لأنه لا يوجد ترجمة عريضة معترف بها لهذه الدساتير وقد رجعنا في النص الفرنسي إلى مجموعة الدساتير التي وضعها الأستاذ مركين جيتزفيتش Mirkine-Guetzévitch : Les Constitutions de l'Europe nouvelle, 2e édition 1930 (Paris).

Art 1 "La Lettonie est une République démocratique indépendante"

Art 2 "Le pouvoir souverain y appartient au peuple".

٦ — دستور أستونيا (١٥ يولييه سنة ١٩٢٠) مادة ١ « أستونيا جمهورية

مستقلة والسيادة فيها بيد الشعب »

"L'Estonie est une République indépendante où le Pouvoir souverain réside dans le peuple".

٧ — لتوانيا (١٥ مارس سنة ١٩٢٨) مادة ٩ « لتوانيا جمهورية ديموقراطية

مستقلة والسيادة فيها ملك للأمة »

"L'Etat lituanien est une République démocratique indépendante, le pouvoir souverain de l'Etat appartient à la nation."

٨ — دستور اليونان الصادر في ٢ يوليو سنة ١٩٢٧ مادة ٢ « جميع السلطات

مصدرها الأمة وتستعمل لمصلحتها وبالكيفية التي يبينها الدستور . »

"Tous les pouvoirs émanent de la nation et sont exercés dans son intérêt et de la manière que prescrit la constitution."

٩ — دستور رومانيا الصادر في ٢٩ مارس سنة ١٩٢٣ مادة ٣٣ « جميع سلطات

الدولة مصدرها الأمة ولكن لا يمكن إستعمالها إلا بطريق الأنابة وطبقاً للبداءى.

والقواعد المقررة بالدستور الحالى . »

"Tous les pouvoirs de l'Etat émanent de la nation qui ne peut les exercer que par délégation et suivant les principes et les règles établis par la présente constitution."

١٠ — وجاء في دستور تركيا الذى وضعه المجلس الوطنى الكبير بأقره والصادر

في ٢٠ إبريل سنة ١٩٢٤ مادة ١ « الدولة التركية جمهورية » مادة ٣ « السلطة ملك

للأمة بدون تحفظ ولا شرط . »

"Art 3 : les pouvoirs sans réserve ni condition appartiennent à la nation."

١١ — وذكر دستور الدولة المصرية الصادر في ١٩ إبريل سنة ١٩٢٣ مادة

٢٣ أن « جميع السلطات مصدرها الأمة واستعمالها يكون على الوجه المبين في هذا

الدستور » (وبذا وضعت لأول مرة في تاريخ البلاد الصيغة الديموقراطية لشكل

الحكومة الجديد وأعترف بسيادة الأمة بعد أن كانت جميع السلطات ، السلطان

التنفيذية والتشريعية على الخصوص ، مجتمعة في يد ولى الأمر الذى قبل أن يشرك

الشعب معه في حكم البلاد بواسطة أنظمة نيابية ولكنه مع ذلك حفظ لنفسه السيادة
(التامة .)

١٢ - وقرر دستور الجمهورية الإسبانية الصادر في سنة ١٩٣١ أن إسبانيا
جمهورية حرة ديمقراطية أساسها العمل^(١)

وجميع هذه الدساتير كما نرى تقرر نظام الحكم الديمقراطي أما بالنص على ذلك
صراحة (دستور تشيكوسلوفاكيا ودستور إسبانيا مثلاً) يقرران أن الدولة النشيكوسلوفاكية
أو الإسبانية جمهورية ديمقراطية (أو بالنص على أن الأمة أو الشعب هما مصدر
السلطات وهذا هو أساس الديمقراطية كما نعلم .

ولم تكتف هذه الدساتير بتقرير أن الأمة هي مصدر السلطات أو أن الشعب
هو صاحب السيادة في الدولة بل حققت ذلك عملياً إلى حد كبير فأخذت كلها بحق
الاقتراع العام ليتمكن لأكثر عدد ممكن من الأفراد الاشتراك في الحكم بطريق
انتخاب المحاكم وإن كان بعضها لا يزال يحرم النساء من حق الانتخاب . وأعطى
بعضها للشعب الحق في الاشتراك في عمل القوانين بطريق الاستفتاء والفتوى الشعبي
والاقتراح الشعبي (الديمقراطية نصف المباشرة) .

أزمة الديمقراطية (أزمات) : - كانوا يقولون في القرن الماضي أن
الديمقراطية قفيس ، أما في الفترة التي تلت الحرب العظمى مباشرة فقد أصبح النهر
بحراً . ولكن لم يمض وقت كبير على انتشار المذهب الديمقراطي هذا الانتشار الذي
رأيناه وشاهدنا مظهره في الدساتير الحديثة التي أشرنا إليها حتى بدأت تظهر في بعض
البلاد روح مضادة ترمي إلى إعادة الحكم الفردي المطلق بشكل النظام الديكتاتوري
وكان هذا بمثابة رد فعل قوى لازالت آثاره ظاهرة جلية في كثير من البلاد كالألمانيا
وإيطاليا وبولونيا والبرتغال . . بل يدعى البعض أن الحكم الديمقراطي نظام مقضى عليه

(١) في إشارة دستور إسبانيا إلى العمل والعمال . ما يشعر بالزعزعة الاشتراكية التي
أثرت على هذا الدستور ومن سنة ١٩٣١ إلى اليوم سارت إسبانيا بخطوات واسعة نحو
الاشتراكية بل الشيوعية مما أدى إلى قيام الوطنيين بثورتهم الحالية .

بالفشل والزوال وأن المستقبل للأنظمة الحديثة (كالنظام الفاشستي أو النازي) المؤسسة على سلطة الزعيم لا على سلطة الشعب . ونحن وإن كنا لا نتوقع زوال الديمقراطية لأنقادنا أنها أفضل النظم للشعوب الناضجة الراقية إلا أننا مع ذلك لا نستطيع أن ننقض الطرف عن أزمتها الحالية (وستكلم عن أزمة الديمقراطية في موضع آخر من هذا الكتاب) .

بعض معلومات عمه الديمقراطية والصفات المميزة للمذهب الديمقراطي
كما أعلنته الثورة الفرنسية وأخذت به دساتير الجمهور الأخرى :

(١) بعض معلومات عن الديمقراطية : — الحكومة الديمقراطية كما رأينا مبنية على أن للشعب أن يحكم نفسه بنفسه أو بواسطة نواب عنه فالشعب (أو الأمة) هو صاحب السيادة أو السلطان وبذلك تتميز الحكومة الديمقراطية عن الحكومة الفردية (Monarchie) حيث السيادة كلها في يد شخص واحد وعن الحكومة الأرستوقراطية أو الأوليبارشية التي تضع السيادة في يد فئة قليلة من الناس . والنتيجة العملية التي تؤدي إليها الحكومة الديمقراطية هي أنه لا يمكن إقرار شيء في الدولة إذا عارض في ذلك الشعب أو الأمة ، وأن إرادتهما يجب أن تسود في نهاية الأمر . ولكن ما هو المقصود بكلمة « الشعب أو الأمة هنا ؟ » نلاحظ أننا نستعمل عبارة « سيادة الأمة » و « سيادة الشعب » بمعنى واحد ولكن هذا ليس الشأن بالنسبة لبعض الكتاب الفرنسيين إذ أنهم يعطون أحياناً لعبارة « سيادة الأمة » La souveraineté nationale معنى خاصاً ناتجاً عن تاريخ بلادهم وتأثير الثورة الفرنسية ^(١) .

١ — سيادة الأمة Souveraineté nationale وسيادة الشعب Souveraineté populaire

أعلنت الثورة الفرنسية مبدأ سيادة الأمة فذكرت المادة ٣ من إعلان حقوق الإنسان (١٧٨٩) أن جميع السلطات مصدرها الأمة :

Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation.

(١) راجع مثلاً : Carré de Malberg, Théorie générale de l'Etat, Tome I. P. 152 et s, et 167 et s.

وفسر بعضهم ذلك تفسيراً خامساً فقال أن المقصود بسيادة الأمة أن السيادة ليست ملكاً لأفراد الشعب أو لفرد أو لهيئة معينة بل للأمة باعتبارها شخصاً معنوياً *personne morale* مستقلاً عن الأفراد الذين يكونونها . فكان الثورة الفرنسية قللت حق السيادة من شخص إلى شخص ، من الملك وهو شخص حقيقى إلى الأمة باعتبارها شخصاً قانونياً أو مجازياً لا كمجموع أفراد (انظر Carré de Malberg المرجع المتقدم) . وقد أفتقد معظم الكتاب الآخرين (بارتيلمي ودويز وخصوصاً دوجى) هذه النظرية . والواقع أنه من المبالاة القول بأن الأمة شخصية مستقلة عن أشخاص أفرادها . الأمة بلا شك حقيقة لا يمكن أنكارها ولكل أمة حياتها تاريخها . شعورها . مميزاتها الخاصة . ولكن ليس معنى ذلك أن لها إرادة غير إرادة أفرادها وشخصية غير شخصيتهم . وما سموه إرادة الأمة *La volonté nationale* ليس فى الواقع إلا مجموع إرادات الأفراد .

ووجه إلى هذه النظرية انتقاد آخر : - أن القول بأن الأمة شخص معنوى يتعارض مع الاعتراف بالشخصية المعنوية للدولة نفسها لأنه لا يصح أن يكون هناك شخصان معنويان يتنازعا سيادة الدولة ، الدولة نفسها من جهة ، والأمة من جهة أخرى . أما إذا سلطنا مع بعض الكتاب (Carré de Malberg, Esmein) بأنه لا تعارض لأن الدولة والأمة شخص واحد ^(١) ^(٢) فإن نظرية سيادة الأمة بالمعنى المتقدم تصبح عديمة الفائدة لأنها تؤدي فى نهاية الأمر إلى نسبة السيادة إلى الدولة ولا تفسر لنا من هو صاحب السيادة أو السلطان داخل الدولة .

ومعظم الدساتير المصرية التى تقرر سيادة الأمة كالدستور المصرى مثلاً الذى ينص على أن « جميع السلطات مصدرها الأمة » (مادة ٢٣) لا تقصد بذلك المعنى

(1) Esmein : "L'Etat est la personnification juridique de la Nation" Elem. de droit constitutionnel, T. I. P. 16.

(2) Carré de Malberg : Contribution à la théorie gén. de l'Etat, T. I. P. 197.

*L'Etat et la Nation ne font qu'un, la Nation en tant que personne s'appelle l'Etat"

المتقدم ولا ترمى إلى تقرير السيادة للأمة كشخص معنوى مستقل عن الأفراد الذين يدخلون في تكوينها بل لمجموع أفراد الشعب ، فسيادة الأمة معناها هنا سيادة الشعب أو مجموع أفراد الشعب . ولكن هذا المجموع قد يعد بالملايين وأجماع الشعب على أمر من الأمور ومن باب أولى على جميع الأمور في عداد المستحيل . لا بد أذا من الأكتفاء « بالأغلبية » . فالحكم الديمقراطي مبني على قوة العدد كما يقولون (La Force du nombre) فأغلبية الشعب هي التي لها أن تدير شئون الدولة وكلمة « شعب » المستعملة عادة لوصف الحكم الديمقراطي ماهي في الواقع الاختصار لعبارة « أغلبية الشعب » فالحكومة الديمقراطية إذا هي حكم الأغلبية العددية وهي تقرر أن لأغلبية الشعب الحق في حكم البلاد ^(١) .

٢ - ما المقصود بأغلبية الشعب ؟ - ولكن عبارة « أغلبية الشعب » نفسها تحتاج إلى إيضاح وبيان فليس المقصود « بأغلبية الشعب » أغلبية « السكان » جميعهم الذين تتكون منهم الدولة ، بل أغلبية الأفراد البالغين الذين لهم حق استعمال الحقوق السياسية في الدولة (كحق الانتخاب وحق التصويت على القوانين في النظام نصف المباشر) . وهناك فرق كبير من حيث العدد بين سكان الدولة كلهم وبين الأفراد الذين لهم حق استعمال الحقوق السياسية منهم . ففي جميع البلاد حتى العريقة منها في الديمقراطية توجد فئة بل فئات من الناس ليس لها حق الانتخاب واستعمال الحقوق السياسية كالأطفال والشبان الذين لم يصلوا بعد إلى سن البلوغ السياسي (وهو يختلف باختلاف الدساتير وقد يكون أقل أو أكثر من سن البلوغ المادى) والأشخاص

(١) ولكن كيف تتكون هذه الأغلبية ؟ هنا تظهر فائدة الأحزاب السياسية في الدول الديمقراطية . لو لم يكن هنالك أحزاب لتمزق تكوين أغلبية ثابتة لاختلاف الآراء باختلاف المسائل . أما وجود أحزاب منظمة ذات سياسة وخطة معروفة فأنه يسمح بالتفاف أفراد الشعب حول هذه الأحزاب . وبذا ينشأ حزب الأغلبية وحزب الأقلية . نحن لانجهل عيوب الحزبية ولكننا من جهة أخرى لا نرى كيف يمكن أن يقوم النظام الثياني البرلماني بدون أحزاب سيلية .

المحكوم عليهم في بعض الجرائم أو الذين ليس لهم محل إقامة ثابت أو ليس لهم مورد يرتزقون منه الخ . .

وبعض الدساتير تحرم المسكرين من حق الانتخاب حتى يجعل الجيش بعيدا عن حلبة السياسة ومنها مالا يعترف للآن بالحقوق السياسية للنساء . من كل ذلك نرى أن عبارة « أغلبية الشعب » لا تساوى مطلقا أغلبية أفراد الأمة وأن عدداً كبيراً من الشعب لا يشترك في الحكم ولا في انتخاب الحكام ولذلك قسمت دساتير الثورة الفرنسية أفراد الأمة إلى *Citoyens actifs* وهم من لهم الحقوق السياسية و *Citoyens passifs* وهم من ليس لهم هذه الحقوق .

٣ - ولذلك يجب أنه نسمى الديمقراطية الحقيقية إلى أشراك أكبر عدد ممكن من الأفراد في الحكم: فلا تحرم أحدا من الحقوق السياسية ومن حق الانتخاب على الخصوص في البلاد النائية إلا إذا كان هذا الحرمان ضرورياً حفاظاً لمصلحة المجموع وإلا فنحلت الديمقراطية إلى نوع من الأرستوقراطية ونحول حكم الأغلبية إلى حكم الأقلية .

وأذا كان حرمان الأطفال ومن هم دون التمييز والمشبهين والمجرمين من الحقوق السياسية وبالتالي من الاشتراك في الحكم أمراً معقولاً لا يتنافى مع الديمقراطية ألا أن الحال بخلاف ذلك بالنسبة لبعض الفئات المحرومة الأخرى كحرمان النساء مثلاً . أن البلاد التي تحرم النساء (وعددهن قد يزيد عن نصف مجموع الأمة) من حق التصويت والانتخاب لا يمكن اعتبارها بلاداً ديمقراطية حقاً لأننا إذا أضفنا هذه الهيئات المحرومة لبعضها رأينا أن الذين يشتركون في الحكم أى في الانتخاب والتصويت على القوانين^(١) (في الديمقراطية المباشرة أو شبه المباشرة) لا يتعدى عددهم في الواقع ربع عدد سكان الدولة جميعهم . فحكومة هذا شأنها ديمقراطية اسمياً ، أرستوقراطية فعلاً .

(١) في البلاد ذات النظام النيابي البحث يقتصر أشترك الشعب في الحكم على انتخاب النواب . أما في البلاد ذات النظام المباشر أو شبه المباشر فيتدخل الشعب في عمل القوانين نفسها كما سئرى .

واذا راعينا أن النساء كن إلى عهد قريب محرومات من الحقوق الانتخابية والسياسية في جميع البلاد ولا حظنا أن سن البلوغ السياسي في معظم الدساتير كان مرتفعاً وأن الطبقة الصغيرة بل والمتوسطة كانتا محرومتين أيضاً من حق الانتخاب لاشتراط نصاب مالي كبير في كل ناخب . إذا راعينا ذلك كله فهنا لماذا انتقد بعضهم في القرن الماضي الديمقراطية أنقاداً رماً مقرراً أن الديمقراطية وسيادة الشعب والمساواة كل هذا تمويه يقصد به حمل الشعوب على الخضوع .

أما اليوم فقد سوت بلاد كثيرة بين النساء والرجال في الحقوق السياسية ، وخفض معظمها سن البلوغ السياسي إلى العشرين أو الحادية والعشرين ، وألغيت القيود المالية التي كانت تشتت في الناخبين والتي كانت تؤدي كما قلنا إلى حرمان الملايين من المال والطبقات الفقيرة بل والمتوسطة من الاشتراك في الحكم ، وأصبح الاقتراع العام (Suffrage universel) هو القاعدة . لذلك أخذت الديمقراطية العملية تقترب من الديمقراطية النظرية . وأن استئصال عملياً أشرار جميع أفراد الأمة في الحكم فإن القاعدة الآن في كثير من البلاد أن لجميع الأفراد البالغين من رجال ونساء الحق في ذلك وتختلف كيفية اشتراكهم في الحكم باختلاف أشكال الحكومات الديمقراطية : مباشرة . نائية . شبه مباشرة . وستكلم فيما بعد بالتفصيل عن أنواع هذه الحكومات وعن الانتخاب وموانعه وكيفية استعمال الحقوق الانتخابية الخ . أما هنا فنريد أن نلفت النظر بصفة خاصة إلى الصفات المميزة للديموقراطية الأصلية (Democratie Classique) كما يسمونها .

(ب) الصفات المميزة للديموقراطية الأصلية :- الديمقراطية تقر أن الشعب هو صاحب السيادة أو السلطان وبناء عليه يجب أن يشترك أكبر عدد ممكن من أفراد الشعب في إدارة الشؤون العامة إما مباشرة ، أو على الأقل باختيار الحكام الذين يتولون إدارة هذه الشؤون بالنيابة عنهم (الديمقراطية النيابية) . تلك هي الصفة الأساسية للديموقراطية التي تميز الحكم الديموقراطي عن الحكم الفردي أو الأرستوقراطي . ولكن هناك صفات تكميلية أخرى للديموقراطية الأصلية (La Democratie classique) يجب أن نلم بها وهي أهمها :-

١ - الديمقراطية مذهب سياسي لا اقتصادي ولا اجتماعي: فهي ترى

الى المساواة فى الحقوق السياسية لا فى توزيع المنافع الاقتصادية فهي ليست مسألة «خبز وزبد» كما كان يدعى بعض الألمان Butter und Brod frage بل مسألة عقيدة وأيمان كما يقول الكاتبان الفرنسيان برتيلى ودويز^(١) مسألة اشتراك فى الشئون العامة، فى تكوين أرادة الدولة، فى الرقابة على الأشخاص الذين يتولون الحكم فعلا بأسم المجموع أى الامة.

لقد أكثر بسبارك فى القرن الماضى من القوانين المصلحة لحالة العمال بقصد تحويل جمهورهم عن الاشتراكية وأيضاً كمن الديمقراطية والمطالبة بالحرية السياسية وكان يقول أنه متى أصبح الشعب سعيداً فلاحزب الاشتراكي الديمقراطي (Social-Démocrate) أن ينشد ما يشاء من الأناشيد فأن الشعب لا يقبعه.

هذا هو المشاهد أيضاً فى الديكتاتوريات الحالية كالفاشية والنازية فان الطبقات الفقيرة وطبقة العمال على الخصوص موضع عنايتها الخاصة فقد انشأ موسوليني مثلاً الأندية الاجتماعية والرياضية لكى يلجأ اليها العمال بعد ساعات العمل ويطلق على هذه المنشآت بالإيطالية أسم Dopolavoro أى « منشآت ما بعد العمل »، ومن ضمن الأغراض التى يرمى اليها الديكتاتور بعمله هذا تحويل نظر هذه الطبقات وبالتالي أغلبية الامة عن الحرية السياسية. ولكن هذه الديمقراطية الاجتماعية (La démocratie sociale) لا تغنى عن الديمقراطية السياسية (La démocratie politique). فالديموقراطية الاجتماعية شعارها « أن كل شئ للشعب » أما الديمقراطية السياسية فشعارها « كل شئ بواسطة الشعب ». فى الحالة الأولى يحصل الشعب على الإصلاح كمنحه من الحاكم أو الديكتاتور وفى الحالة الثانية يحصل الشعب عليه بنفسه أو عن طريق نوابه.

٢ - الديمقراطية تقوم على احترام حقوق الأفراد وحرمانهم :-

لا وجود لنظام الديمقراطية إذا لم يكن للشعب أولنوابه حق مراقبة الحكام ومحاسبتهم

(1) Barthélemy et Dues: " Elle (la démocratie) n'est pas une question de ventre, elle est une question de tête et de cœur ".

على أعمالهم ولا يتسنى ذلك إلا في جو تكون فيه حقوق الأفراد وحرياتهم مكفولة مصونة وهناك مجموعة من الحريات لا يمكن تصور نظام ديمقراطي صحيح بدونها كحرية القول والكتابة (حرية الرأي وحرية الصحافة) (الاعتقاد (الحرية الدينية) وحرية الاجتماع والتعليم وحرية تأليف الجمعيات بما في ذلك الجمعيات والأحزاب السياسية والحرية الشخصية التي تحرم القبض على الأفراد بدون وجه حق أو تقييد حقهم في السفر والانتقال كما يريدون^(١). فأذا نظرنا إلى النظام الديكتاتوري الأيטالي أو الألماني مثلاً وجدنا أن جميع هذه الحريات قد عفا أثرها . لحرية الرأي معدومة . والصحافة مكمة لا تكتب إلا ما توحى به إليها الحكومة وجرائد المعارضة قد صودرت وأغلقت . وحرية الاجتماع لا يتمتع بها إلا أنصار الحكومة والداخلين في حزبها . والتعليم بدرجاته المختلفة في قبضة الدولة تنصرف فيه الحكومة الفاشستية أو النازية طبقاً لأرادتها وسياستها . ويقصد تلقين النشء منذ الطفولة مبادئ الحزب القائم لكي تضمن له الخلود . ولا وجود للأحزاب أو الجمعيات السياسية الأخرى ففي إيطاليا لا يوجد إلا حزب واحد هو الحزب الفاشستي وقد نظم بقوانين ومراسيم صادرة من الدولة بقصد إدماجها فيها^(٢) . وفي ألمانيا لا يوجد أيضاً إلا حزب واحد هو الحزب الاشتراكي الوطني Parti Ouvrier National-Socialiste أو حزب النازي كما يسمونه . أما الأحزاب الأخرى فقد حلت وشتت زعمائها بين السجون والمنفى وصودرت أموالها^(٣).

(١) كفل الدستور المصري جميع هذه الحريات في الباب الثاني وعنوانه « في حقوق المصريين وواجباتهم » مواد ٢ - ٢٢ فلتراجع .

(٢) كقانون ٩ ديسمبر سنة ١٩٢٨ (معدل بقانون ١٤ ديسمبر سنة ١٩٢٩) الذي ينظم ويحدد اختصاصات مجلس الفاشست الأعلى ، وهو الهيئة العليا التي ترسم وتضع سياسة الحزب ورئيس المجلس المذكور هو نص القانون رئيس الحكومة (موسوليني) .

(٣) جاء في قانون الريخ الصادر في ١٤ نوفمبر سنة ١٩٣٣ مادة ١٠ الحزب السياسي الوحيد المسموح بوجوده في ألمانيا هو الحزب الوطني الاشتراكي (النازي) ، ويعاقب هذا القانون بالسجن أو الحبس كل من يحاول إنشاء حزب سياسي آخر . وقررت قوانين ٢٩ مايو سنة ١٩٣٣ و ١٤ يوليو سنة ١٩٣٣ مصادرة أموال وأموال الحزبين الشيوعي والاشتراكي .

وهنا يظهر الفرق الشاسع بين الديمقراطية المؤسسية على قدس حريات الأفراد وحرية القول والمناقشة والمعارضة والخضوع لرقابة البرلمان ولرقابة الرأي العام ، والديكتاتورية التي لا تقيم لهذه الحريات وزناً ولا تعري لها حرمة ولا تسمح بوجود معارضة ولا تقبل رقابة . ويجب أن فهم مع ذلك إن الحرية التي لا بد منها في النظام الديمقراطي ليس معناها أن كل إنسان يعمل كل ما يريد فأن أشد الدول الديمقراطية تضع قيوداً لحريات الأفراد ولكن هذه القيود لا يقصد بها القضاء على الحريات أو التقليل من شأنها بل تنظيمها والمحافظة على مصالح الدولة وحقوق الغير والنظام العام .

٣ - الديمقراطية كما قررناها الثورة الفرنسية مبنيّة على أنه الذين لهم من الاشتراك في السُّوْر العامة هم الأفراد بعضهم أفراداً وبعضهم انظر عن المصالح التي يمثلونها أو الحرف والصناعات أو الطوائف التي ينتمون إليها^(١) . أذ لم تقض الثورة الفرنسية على امتيازات الأشراف فقط بل قضت أيضاً على جميع امتيازات الطوائف الفنية التي كانت موجودة في ذلك الوقت Les Corporations فأساس التمثيل السياسي النيابي هو الأفراد لا الجماعات أو الهيئات . فالديمقراطية في شكلها الأصلي الناتج عن الثورة الفرنسية تتعارض مع النظريات الحديثة التي ترمي إلى تمثيل المصالح La représentation des intérêts أو النقابات Syndicats أو الطوائف الفنية Corporations لأن هذه النظريات الحديثة لا تعترف بالحقوق السياسية والانتخابية للأفراد كأفراد بل بصفتهم داخلين في حرفة معينة أو متممين لنقابة من النقابات . فالطائفة الفنية أو النقابة نحل محل الدائرة الانتخابية ، وأعضاء البرلمان لا ينتخبون بواسطة الأفراد في دوائر القطر الانتخابية

(١) وهو ما يعبرون عنه بعبارة "La démocratie individualiste" وعكسها الدولة الطائفية أو النقابية L'Etat Corporatif التي ترمي إلى تجميع الأفراد في نقابات وطوائف اقتصادية منظمة (بحسب وظائفهم وعملهم في المجتمع) لكل منها حق التمثيل في البرلمان بهذه الصفة .

بل بواسطة هذه الطوائف الاقتصادية أو إتحادات النقابات (Fédérations et Confédérations de syndicats) وهذا هو نوع التمثيل الذى يسمى ألى تحقيقه تحقيقاً كاملاً النظام الفاشستى والبلاد الأخرى التى أقدمت به كالبرتغال مثلاً . حقيقة أن البرتغال فى دستورها الجديد الصادر فى ١٩ مارس سنة ١٩٣٣ لم تتخل عن الديمقراطية المبنية على انتخاب المجلس النيابى أو البرلمان بواسطة الأفراد فى الدوائر الانتخابية المختلفة ؛ إذ أن مجلسها النيابى (L'Assemblée Nationale) يتألف من ٩٠ نائباً ينتخبهم أفراد الناخبين مباشرة كما هو حاصل فى الديمقراطيات النيابية الأخرى ، ولكن يوجد بجانب هذا المجلس مجلس طائفى (Chambre Corporative) يمثل الهيئات والحرف المختلفة . وهو يبدى رأيه كتابة فى كل مشروع قانون مقدم إلى المجلس النيابى وقبل أن يبدأ هذا المجلس مناقشته . ورأى المجلس الطائفى غير الزامى بل استشارى فقط^(١) . أما الحل الذى يسمى ألى تحقيقه النظام الفاشستى فهو أوسع مدى أذ يرمى ألى إلغاء مجلس النواب الحالى كلية واستبداله بمجلس جديد لا ينتخبه أفراد الشعب بل الطوائف الفنية الاقتصادية المختلفة Les Corporations^(٢) .

٤ - الديمقراطية الأصلية مبنية على قاعدة المساواة فى الحقوق السياسية وأهمها هو الانتخاب : وهذه نتيجة طبيعية لما قلناه فى الفقرة السابقة لأنه مادام الفرد لا يشترك فى أمور الدولة بانتخاب النواب والتصويت على القوانين (فى النظام نصف

(١) يشبه المجلس الطائفى (Chambre Corporative) الذى أنشأه دستور البرتغال الصادر فى مارس سنة ١٩٣٣ المجالس الاقتصادية العليا التى أنشأتها بعض الدول بعد الحرب العظمى ، ولكنه ربما تحول مع الزمن ألى مجلس تشريعى بمعنى الكلمة .
(٢) نلاحظ أن مجلس النواب الحالى الفاشستى لا ينتخبه الشعب مباشرة بل ترشح إتحادات النقابات Fédérations et Confédérations des Syndicats معظم أعضائه ، ويقوم مجلس الفاشست الأعلى بكتابة القائمة أو الكشف النهائى بأسماء المرشحين ويعرض هذا الكشف على الشعب ليقره أو يرفضه كما هو بدون تغيير فيه . فالناخبون لا يختارون النواب كما هو حاصل فى البلاد النيابية بل اختيارهم محدود جداً وسنعود إلى هذا الموضوع عند كلامنا عن أزمة النظام البرلماني .

المباشر أو المباشر) إلا بصفته فرد أو إنسان ليس إلا بصرف النظر عن صفاته الأخرى، ووظيفته في الجماعة، أى بصرف النظر عن كونه صانعاً أو تاجراً أو رأسمالياً أو عاملاً أو زارعاً الخ... فلا يصح أن يكون نصيبه في الحقوق السياسية أكبر من نصيب غيره^(١) لأن الجميع منساوون في «الآدمية» أو «الإنسانية» بالمعنى الحرفي لهذه الكلمة. ولذا قررت جميع الدساتير الديمقراطية الحديثة مبدأ الاقتراع العام (Le suffrage universel) بالتساوى égalitaire بين جميع الناخبين المذكور على الأقل، وعدلت بلجيكا في سنة ١٩٢١ عن طريقة تعدد الأصوات بالنسبة للناخب الواحد وأخذت هي الأخرى بقاعدة «رجل واحد . صوت واحد» . Un homme, une voix . (راجع أيضاً : دستور فيمر مادة ٢٢ . دستور النمسا الصادر في أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ مادة ٢٦ فقرة ١ . دستور تشيكوسلوفاكيا الصادر في ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠ مادة ٨ . الخ .)

ولكن كان الأمر على خلاف ذلك في روسيا السوفياتية التي طرحت الديمقراطية . فبحسب دستور سنة ١٩٢٤ السابق كان هناك أشخاص عديدون محرومين من حق الانتخاب لأنهم ليسوا من طبقة الشعب . وبالنسبة للأشخاص الذين أعطوا حق الانتخاب كان يمتاز صوت عامل المدن ouvrier على صوت الزارع أو الفلاح paysan . أما الدستور الحالي الذي وافق عليه المؤتمر العام لاتحاد الجمهوريات الروسية السوفياتية في ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٦ فإنه غير كل هذا تغييراً كلياً إذ جاء في المادة ١٣٤ من الدستور الجديد أن جميع الانتخابات في روسيا السوفياتية تكون من الآن فصاعداً على أساس الانتخاب العام المباشر السري والتساوي بين جميع الناخبين . ونصت المادة ١٣٥ على أن لكل فرد من رعايا الاتحاد بالغ من العمر ١٨ سنة كاملة بصرف النظر عن جنسه (race) أو دينه أو درجة تعليمه أو مركزه الاجتماعي أو ماضيه السياسي الحق في أن يكون فاعلاً ومنتخباً ولم تستثن من ذلك إلا المجانين والأشخاص المحكوم عليهم من المحاكم بقوة تستوجب حرمانهم من الحقوق الانتخابية. ولذا زعم الكثيرون أن روسيا البلشفية بدأت تنحى عن بعض مبادئها وتترقب

(1) C'est la démocratie égalitaire.

إلى الديمقراطية المؤسسة على المساواة في الحقوق السياسية . أما ستالين ديكتاتور روسيا الحالي فإنه يفسر هذا التغير تفسيراً آخر في البيان الهام الذي أدلى به في مؤتمر السوفييت الثامن الذي انعقد في أو ارنوفبر سنة ١٩٣٦ لإقرار الدستور الجديد ، قال فيما يتعلق بحق الانتخاب أنه كانت من المقول في بدء النظام البلشفي حرمان أشخاص عديدين كالقساوسة والرأسماليين وأنصار الحكومة القيصرية القديمة وأتباعها من حق الاشتراك في الشئون العامة أما الآن وقد قضى على الرأسمالية وزالت الفوارق بين الطبقات وأصبح النظام الاشتراكي ثابتاً في روسيا فلا مانع من الاعتراف للجميع بحق الانتخاب على قدم المساواة .

عيوب الحكومة الديمقراطية : — الحكومة الديمقراطية كجميع الحكومات لا تخلو من العيوب : (١ —) إنتقدها أولاً أنصار الحكم الفردى وخصوصاً الملكية المطلقة فبحسب رأيهم الأمة عاجزة عن حكم نفسها بنفسها والسيادة أو السلطان لا يمكن أن يتولاها إلا فرد واحد هو الملك الوطنى الوراثى وهذا هو الرأى الذى يدافع عنه الحزب الملكى الفرنسى (L'Action Française) وعلى رأسه شارل موراس .

(٢) وانتقدها بعضهم فى أساسها وهو مبدأ سيادة الأمة أو الشعب قال العلامة دوجي Duguit مثلاً أن مبدأ سيادة الأمة La Souveraineté Nationale كبدأ سيادة الفرد أو الملك فى الدول الملكية المطلقة لا يمكن تبريرها قانوناً . وإذا ما أردنا تطبيق سيادة الأمة عملياً فإن ذلك يودى فى الواقع إلى سيادة الأغلبية ولا شئ يفسر لنا لماذا يكون لنصف عدد الأفراد زائداً واحداً الحق فى الحكم وإملاء إرادتهم على النصف ناقصاً واحد . أن الحكم الديمقراطى وهو المبني على الأغلبية العددية يفضل الكمية على الكيفية . وقد كرر موسولينى هذا الانتقاد مراراً مصرحاً : أن الفاشيزم يتكر أن للعدد أولأغلبية لجرد أنها أغلبية الحق فى إدارة شئون الدولة .

(٣) ويقول خصوم الديمقراطية أن النظام الطبقي يقضى بتفاوت الناس فى الكفاءات والمعلومات ، والأشخاص الأكفاء فى كل دولة قليلون بالنسبة لعدد أفراد الشعب ، ولا يتيسر النجاح إلا إذا كانت مقاليد الأمور فى يد هذه الفئة القليلة

الموهوبة . أما الديمقراطية فأنها تسوى بين الجميع سياسياً ولا تشترط كفاءة خاصة فيمن يتولى الحكم لأن أغلب القائمين بالأمر معينين بطريق الانتخاب . ويكفي أن يحوز أحد الأفراد على أغلبية الأصوات حتى يصبح نائباً أو رئيساً للجمهورية بصرف النظر عن كفاءته أو خبرته، يكفي أن يحصل حزب من الأحزاب على الأغلبية في الانتخابات العامة حتى يصبح له الحق في تولي الحكم بدون نظر الى مقدرة أفراد وزعمائه .

٤) وظهر هذا الميب على الخصوص بآنتشار الاقتراع العام إذ أصبح اختيار الحكام يد عامة الشعب أى «أفقر الناس وأجهلهم وأعجزهم» كما يقول أحد الكتاب (Lecky, Democracy and Liberty).

تبرير الديمقراطية : — بالرغم من عيوبه المتقدمة للحكم الديمقراطي أسباب تبرره ونجعلنا فضله على سائر الأنظمة . فمن الوجهة النظرية الصرفة نجد أن الحكم الديمقراطي معقول ومنطقي :

١) فأولا الحكومة انما وجدت لمصلحة الأمة كلها والحاكم المطلق نفسه لا يدعي أنه يحكم لمصلحته الخاصة بل لمصلحة شعبه أو الرعية فإذا كان الأمر كذلك فمن المعقول أن يشترك الشعب نفسه في إدارة شؤنه . وإذا كانت السلطة لم توجد إلا «من أجل» الشعب ولمصلحة الأمة فطبعي ومنطقي أن يعين صاحب هذه السلطة «بواسطة الشعب» وأن تختار الأمة الطريقة التي تريد أن تحكم بها . وقد لاحظ بعض علماء القانون الدستوري في هذا الصدد أن عبارة « من أجل الشعب » تؤدى بطريقة منطقية إلى عبارة « بواسطة الشعب » ^(١) .

٢) والديمقراطية ما هي إلا تطبيق لهذه القاعدة البديهية وهي أن كل إنسان عاقل حر في تصريف أموره بدون أن يكون لغيره سيطرة عليه أو على الأقل لا يكون لهذا الغير سلطة عليه إلا إذا رضى هو صاحب الشأن بهذه السلطة . وهذا هو ما تحققه الديمقراطية . ففي هذا الشكل من الحكومات يشر الشعب أو أغليته على

(١) Barilemy et Duez : " Ce qui est etabli dans l'intérêt de tous, pour le peuple doit être réglé par tous, par le peuple, la formule pour le peuple appelle avec les progrès de la conscience moderne la formule par le peuple. Les législateurs font les lois pour ceux qui font les législateurs".

الأقل أن الحكومة القائمة إنما هي حكومته وأن القوانين التي تطبقها هذه الحكومة قد أشترك هو في وضعها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة (أى بواسطة نوابه الذين يمثلونه والذين أنتخبهم بحرية).

٣ () ولكن ما فائدة هذا التبرير النظري والديموقراطية تبرر نفسها بنفسها فمن المشاهد أنه اذا ما وصل الشعب إلى درجة معينة من التعليم والثقافة ، اذا ما أصبح الشعب بالغاً كما يقولون ، فإنه يصعب إقامة حكومة ثابتة لمدة طويلة بدون رضا الشعب بها رضا ضمنيّاً على الأقل ^(١) . فالحكم الذى ينشأ في مبدئه عن طريق القوة لا يمكن أن يستمر طويلاً في العصر الحاضر بدون أن يسعى لأكتساب رضا المحكومين . هذا ما فهمه كل من دكتاتورى إيطاليا وألمانيا . فالنظام الفاشيستي أو النازى لا يقوم على أساس القوة فحسب بل على أساس كبير من الدعاية أو (البروباغندا) فالسيما والراديو والخطب والمحاضرات والمنشورات والأعلانات والجرائد « والطواير » والحفلات العسكرية أو الشبه عسكرية وما تبثه في نفوس الشباب على الخصوص من حماس وحمية ، كل هذه الطرق قد سخرت وتستخدمت وتستخدم يوماً بعد يوم بقصد التأثير في الشعب وترغيبه في النظام القائم واكتساب المعارضين الى صفوف الحكومة ، فاذا كانت الدكتاتوريات الحالية حكومات فردية لحصرها السلطة كلها في يد شخص واحد وهو « الزعيم » فإنها من جهة أخرى وبالرغم من تصريحات وخطب رجالها تعترف ضمناً بالديمقراطية لأنها تسعى الى تحويل أغلبية الشعب الى صفها وتأسيس نظام الحكم على رضا أغلبية المحكومين .

٤ () وأخيراً تظهر أفضلية الحكم الديمقراطي اذا ما قارناه بغيره فاذا تركنا الديمقراطية فبأى شيء نستبدلها ؟

(١) هذا ما يجعلنا مطمئنين على مستقبل الديمقراطية بالرغم من أزمتها الحالية . أننا لا ندعى أن جميع الشعوب قد وصلت إلى درجة البلوغ ولكن بما لا شك فيه أن إنتشار التعليم وتقدم الصحافة وتقريب المسافات بين البلاد وبعضها كل ذلك جعل الرأى العام في معظم بلاد المعمورة يقطاً وأصبح رضا المحكومين بنظام الحكم القائم أمراً ضرورياً لبقاء هذا الحكم .

ليس أمامنا إذا تركنا الحكم الديمقراطي المبني على سيادة الشعب أو الأغلبية إلا أن نختار بين حكم الفرد ، ملكا كان أو دكتاتورا ، وحكم الأقلية . ولا نظن أن الشعوب في الوقت الحاضر تميل إلى إعادة الملكية المطلقة أما الدكتاتورية فقد قلنا عنها أنها قد تكون ضرورية في بعض الظروف ولكنها لا تصلح أن تكون نظاما طبعيا للحكم ، لأن نجاح الحكم الدكتاتوري متوقف على شخصية الدكتاتور والشخصيات الفذة «الموسولينية» قليلة . لم يبق إذاً إلا حكم الأقلية أو الحكومة الأرستقراطية . والأصل في الأرستقراطية كما رأينا أن القى يتولي زمام الحكم هم فئة قليلة وهم أصلح الناس للحكم .

فالحكومة الأرستوقراطية تفضل نظرياً الحكومة الديمقراطية لأنها تنظر إلى الكفاءة لا إلى العدد وهذه ميزة كبرى . ولكن ما هو معيار الكفاءة ؟ ماهي القاعدة لتمييز أصلح الناس للحكم ؟ أنتظر إلى الحسب والنسب أم إلى الثروة أم إلى الشهادات الدراسية ؟ أنا إذا فقتنا لا نجد حكومة قائمة على النظام الأرستقراطي البحت وهو طبيعي عندما يكون الشعور السياسي غير منتشر إلا في أفراد قليلي العدد ولكن بآنتشار التعليم وروح الاهتمام بالمسائل العامة كما هو الحال الآن يتحول النظام الأرستوقراطي إلى نظام ديمقراطي . هذا هو ما حصل في انكلترا وغيرها من البلاد .

الفصل الخامس

الحكومة المباشرة والنيابية ونصف المباشرة

وصلنا في بحثنا إلى أن نظام الحكم الديمقراطي هو أكثر النظم قبولا . وأقربها إلى العقل والقلب . وعلمنا أن القى يرى إليه هذا النظام هو إشارك أكبر عدد ممكن من الشعب في إدارة الحكم . ولكن كيف يشترك الشعب في الحكم ؟ ما نوع

هذا الاشتراك وما هو مداه ؟ هناك طرق ثلاث . إما أن يقوم الشعب بإدارة شئونه بنفسه . وأما أن يترك مقاليد الأمور إلى نواب أو ممثلين ينتخبهم من وقت لآخر . وأخيراً قد يلجأ الشعب إلى انتخاب نواب عنه كما في الحالة الثانية ولكن لا يترك لهم الحرية الكاملة بل يشترك معهم في أهم اختصاصاتهم أى في عمل القوانين التى ينحصر لها الجميع . ومن هنا نشأ تقسيم الحكومات الديمقراطية إلى حكومة مباشرة ^(١) وحكومة نيابية ^(٢) وحكومة نصف أو شبه مباشرة ^(٣) . وسنفرد لكل من هذه الأنواع بحثاً خاصاً .

الفرع الاول

الديموقراطية المباشرة

La Démocratie Directe

في هذا النوع من الحكومات يتولى الشعب بنفسه أهم شئونه بدون وساطة نواب أو مجلس أو برلمان بالمعنى المعروف في النظم النيابية . ففي كل عام يجتمع جميع أفراد الشعب العاملين (Citoyens actifs) أى جميع الأشخاص البالغين المعترف لهم بالحقوق السياسية في هيئة جمعية عمومية شمية لمباشرة أهم أعمال الدولة . ويمكن القول أن كل فرد عامل من أفراد الشعب في البلاد ذات الحكم المباشر هو في الوقت نفسه عضو برلمان أو نائب député . وهذه الجمعية الشعبية هي التى تصوت سنوياً على القوانين وتتخذ القرارات المهمة وتعين الموظفين والقضاة المؤقتين المكلفين بتنفيذ وتطبيق هذه القوانين والقرارات . وقد تفصل بنفسها مباشرة في القضايا الهامة . وقد يتكرر اجتماع الشعب أكثر من مرة في العام الواحد إذا اقتضت الظروف . وكان هذا الحكم شائعاً في الديمقراطيات القديمة كالمدن الأغريقية حيث كان أفراد الشعب يجتمعون من وقت لآخر في أحد الميادين الكبرى لسماع خطبائهم والمناقشة في الشئون العامة . أما الآن

(1) Gouvernement direct (2) Gouvernement représentatif

(3) Gouvernement semi - direct.

فلا يوجد الحكم المباشر أو الديموقراطية المباشرة إلا في بعض المقاطعات السويسرية. ودافع عن الديموقراطية أو الحكم المباشر جان چاك روسو في كتابه «العقد الاجتماعي» واعتبر أن ظهور الشكل النيابي (régime représentatif) وفكرة النيابة أو التمثيل (représentation) والمجالس النيابية ما هو إلا نتيجة لضعف وفتور الروح الوطنية في الشعب. إذا أصبح أفراد الشعب يفضلون ترك شؤونهم بيد نواب أو ممثلين بدل أن يباشروها بأنفسهم كما كان الحال في الديموقراطيات القديمة ^(١).

ومن الوجهة النظرية المحضة نجد أن النظام المباشر أكثر النظم ديموقراطية وتحقيقاً لمبدأ سيادة الأمة أو الشعب. لأنه إذا كان الشعب حقيقة مصدر جميع السلطات وصاحب السيادة أو السلطان كما يقولون فلماذا لا يقوم بنفسه بمباشرة هذه السلطات، أو على الأقل، أهمها وهي السلطة التشريعية، دون أن يكل ذلك إلى فرد أو مجلس نيابي منتخب؟ فحما كان أنتخاب نواب الأمة أو المجلس النيابي شعبياً فإن إرادة هؤلاء النواب أو المجلس لا يمكن أن تقول عنها أنها أرادة الأمة ألا على سبيل التصوير والمجاز. لقد كان روسو محققاً ومنطقياً في قوله أن الجماعة السياسية لا تكون ممثلة إلا بنفسها لأن الأرادة العامة أو إرادة الشعب لا يمكن تمثيلها. وإذا أتفقت إرادة الشعب وإرادة ممثليه أحياناً فإن هذا لا يمنع من إزدواج الإرادتين. وبما أن الشعب في النظام الديموقراطي هو مصدر السلطات فيجب أن تملو إرادته على إرادة ممثليه وإن أمكن فليقم هو بنفسه بأدارة شؤنه.

لذلك دافع روسو في كتابه «العقد الاجتماعي» عن الديموقراطية المباشرة وأتقد الديموقراطية النيابية التي أخذت تستقر في إنجلترا. جاء في فقرة شهيرة من كتابه المذكور (الكتاب الثالث الفصل الخامس عشر) : «أن نواب الشعب ليسوا ولا يمكن أن يكونوا ممثلين له (ses représentants) بل ما هم إلا وكلاء منفذين لأرادته ses Commissaires وليس لهم أن يبتوا في أي شيء نهائياً. فكل قانون لم يوافق عليه

(١) Rousseau, Contrat social, livre III. Ch. XV. : «Dans les anciennes républiques, et même dans les monarchies, jamais le peuple n'eut des représentants, on ne connaissait pas ce mot là.»

وجاء في هذا الفصل العبارة الآتية التي يجب عليها أن تأملها.

"Sitôt que quelqu'un dit des affaires de l'Etat: "que m'importe?" on doit compter que l'Etat est perdu."

الشعب نفسه باطل ولا يمكن أن نسميه قانوناً. يظن الشعب الانكليزي أنه حر ولكنه واهم في ظنه فهو ليس حراً إلا في فترة انتخاب أعضاء البرلمان. فإذا ماتت الانتخابات عاد الشعب عبداً لا سلطة له... في اللحظة التي يختار الشعب فيها ممثليه يفقد حرية وكيانه» (١)

ونحن لا نشك في أن الديمقراطية المباشرة نتيجة منطقية لمبدأ سيادة الشعب ولتقرير أن الأمة مصدر السلطات ولكن نهكيم المنطق وحده لا يكفي لاختيار نظم الحكم. والذي يجب معرفته قبل كل شيء هو هل الديمقراطية المباشرة ممكنة التطبيق عملياً؟ وإذا أمكن تطبيقها عملياً فهل يستحسن اتباعها أم لا يستحسن؟ بلا شك لقد كان النظام المباشر شائعاً في المدن الأغريقية القديمة كما يشير إلى ذلك روسو، ولكن هذه الديمقراطية القديمة كانت في الواقع - كما رأينا - دولا أرستقراطية لقلة عدد الأشخاص المتمتعين بالحقوق السياسية بالنسبة لمجموع عدد السكان. وهناك فارق كبير على كل حال بينها وبصفة عامة بين «الديمقراطيات» القديمة القليلة السكان الصغيرة المساحة المحدودة الاختصاصات والوظائف، وبين الدول الديمقراطية العصرية. الديمقراطية المباشرة لا يمكن تطبيقها على دولة كبيرة فهناك أولاً استحالة مادة لأن النظام المباشر يقوم على أساس اجتماع الشعب كله في هيئة جمعية كما كان الحال في المدن الأغريقية القديمة لقيام بأعمال الدولة المختلفة: التصويت على القوانين، اتخاذ القرارات الهامة، الحكم في المنازعات، انتخاب الموظفين المؤقتين. وهذا ممكن عملياً في الدول التي لا يتجاوز عدد سكانها بضعة آلاف من الأفراد لا في الدول ذات الملايين. فكيف يمكن جمع أفراد شعب كالشعب الفرنسي أو الانكليزي أو المصري

(1) Contrat Social, Livre III Ch. XV: Des Députés ou Représentants.

"Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires, ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle, ce n'est point une loi. Le peuple anglais pense être libre, il se trompe fort, il ne l'est que durant l'élection des membres du parlement, sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien.... quoi qu'il en soit, à l'instant qu'un peuple se donne des représentants, il n'est plus libre, il n'est plus."

مثلا في صعيد واحد للقيام بالأعمال المتقدمة ؛ وحتى لو فرض أننا أمكننا التغلب على هذه الاستحالة المادية بتقسيم جمهور الشعب الى أقسام متعددة معقولة فلا يزال هناك اعتراض آخر بل اعتراضات أخرى على الحكم المباشر . فيجب أن نلاحظ من جهة أن الحكم المباشر لم يطبق ولا يمكن تطبيقه عمليا على جميع أعمال الدولة ووظائفها من تشريعية وتنفيذية وقضائية بل على الوظيفة التشريعية على وجه الخصوص . لأنه إذا أمكن للشعب عمليا أن يجتمع للتصويت على القوانين ومناقشتها فإنه من المستحيل عليه ماديا أن يقوم بنفسه بتنفيذها أو بتطبيقها على المنازعات والقضايا اليومية . لذلك كان لا بد له أن يترك لأفراد محدودين ، أى لموظفين ينتخبهم ، القيام بالوظيفتين التنفيذية والقضائية . وهذا ما يقع فعلا في المقاطعات السويسرية التي لازالت تطبق الديمقراطية المباشرة كما سنرى . وغاية ما في الأمر كانت هنالك قضايا معينة هامة يحتفظ بها الشعب لفصل فيها بنفسه . فالحكم المباشر ليس « مباشرا » بالقدر الذي قد تتصوره لأول وهلة أذ يستدعى تطبيقه عمليا « النيابة » عن الشعب في بعض الوظائف والأعمال .

ومن جهة أخرى فإن إدارة الحكم في العصر الحاضر ليست من الهبات الهبات ، والقوانين نفسها التي كانت بسيطة وقليلة في الماضي أصبحت عديدة متنوعة معقدة لا يمكن لعامة الشعب أدراك كنهها والأشتراك في وضعها . لذلك أصبح من الضروري أن يترك الشعب لهيئة خاصة ، أقل عدداً وأكبر خبرة ، أمر وضع هذه القوانين كما ترك الوظيفة القضائية لقضاة معينين ، والأدارية أو التنفيذية لموظفين . وبذلك ظهر النظام النيابي الذي تقتصر فيه وظيفة الشعب من الوجهة السياسية على انتخاب ممثلين ينوبون عنه في عمل القوانين وتصريف الشؤون العامة .

الحكومة المباشرة إذاً صعبة أن لم تكن مستحيلة التطبيق في الدول الحديثة ، فهي أثر من الآثار القديمة تدل على عصر من العصور التي اجتازتها الدول وقما كانت حدود الدولة لا تتعدى حدود المدينة . ولا توجد في الوقت الحاضر ألا في بعض المقاطعات السويسرية ، وحتى في هذه المقاطعات نجد أن الحكم المباشر آخذ في الزوال . ففي مايو سنة ١٩٢٨ وافق شعب مقاطعة « Uri » على ترك الحكم المباشر الذي يرجع تاريخه

عندم إلى سنة ١٢٩١. وهذا ما فعلته أيضاً قبل ذلك مقاطعة Shwytz « شوتز » التي كانت تغخر بأن نظامها المباشر يرجع إلى سنة ١٢٤٠ وبأن جميعتها الشعبية أو ال Landesgemeinde كانت أول جمعية من نوعها عرفها التاريخ؛ وقد اضطرت إلى العدول عن الديمقراطية المباشرة نظراً لزيادة عدد سكانها إذ أصبح يزيد عن ٥٥٠٠٠ نسمة. والمقاطعات السويسرية الحالية التي تطبق الديمقراطية المباشرة خمسة Unterwald, Glaris العليا والسفلى Appenzell الداخلة والخارجة .

طريقة الحكم المباشر في المقاطعات السويسرية ، نظام Landesgemeinde :
لا يقوم الشعب نفسه بمباشرة الأعمال الحكومية كلها وخصوصاً أعمال الإدارة العمومية بل ينتخب لذلك سنوياً هيئة تنفيذية مكونة من أحد عشر أو تسعة أو سبعة أفراد بحسب المقاطعات ، ويختار من بينهم رئيساً يسمى Landammann هو أشبه برئيس السلطة التنفيذية أو رئيس الحكومة أو الجمهورية في المقاطعة . ونجد أيضاً في هذه المقاطعات مجلساً منتخباً من أفراد الشعب في الأقسام الإدارية للمقاطعة بنسبة عدد السكان ، فهو يشبه المجالس النيابية في البلاد الأخرى ، ولكنه يختلف عنها من حيث السلطة والاختصاصات. فهو لا يصوت على القوانين بل يحضر مشروعاتها فقط لعرضها على جمعية الشعب ، ويشترك مع الهيئة التنفيذية المقدمة الذكر في إدارة المقاطعة .
وفي كل عام وفي التاريخ الذي يحدده الدستور أو قوانين المقاطعة (يوم الأحد الأخير من شهر أبريل في مقاطعات أنتروالد وأينزل وأول أحد من مايو في مقاطعة جلاريس) يجتمع جميع أفراد الشعب العاملين (جميع الذكور ابتداء من العشرين) لمباشرة أعمال الدولة التي تركوها مؤقتاً وجزئياً للبيئات المقدمة . وتنص دساتير بعض هذه المقاطعات على أن الاشتراك في هذه الجمعية واجب وطني لغاية سن الستين، وتماقب بفرامة قدرها ١٠ فرنكات سويسرية كل شخص يمتنع عن حضورها بدون عذر شرعي كالمرض أو الغياب خارج المقاطعة أو السن (دستور مقاطعة أينزل Appenzell Rhodes-exterieures) ويطلقون على جمعية الشعب هذه كلمة (Landesgemeinde) (جمعية البلد) وهي صاحبة السلطة العليا في المقاطعة. ويسبق الاجتماع موكب شبه ديني. ومكان الاجتماع عادة أما ميدان فسيح في المدينة إذا كان الجو صحواً أو في الكنيسة

إذا كان الجو ممطراً . وتبدأ جلسة الجمعية الشعبية بتلاوة الصلوات ثم يأخذ الرئيس Landammann في أن يشرح لمواطنيه المسائل الهامة التي حصلت أثناء العام المنصرم في الداخل والخارج ، ثم تأخذ الجمعية في مباشرة جدول الأعمال . فتوافق أولاً على حساب السنة الماضية بعد أن يقرأ أمين الخزانة (Caissier National) ، وهو موظف منتخب ، تقريره عن المالية . ثم تختار الجمعية الموظفين والقضاة الذين يتولون الإدارة والقضاء أثناء العام المقبل . وتعرض على الجمعية مشروعات القوانين التي حضرها الموظفون المنتخبون أو المجلس السالف الذكر . وفي الغالب يوافق الشعب على هذه المشروعات بدون مناقشة أو بعد مناقشة صورية . ويكون التصديق عادة برفع الأيدي وتؤخذ القرارات بالأغلبية المطلقة .

وكان لهذه الجمعية (Landesgemeinde) في الماضي ولغاية القرن الثامن عشر حق الفصل في المنازعات المهمة كالفصل في القضايا الجنائية الهامة التي يحتمل أن يحكم فيها بأقصى العقوبات ولكنها فقدت الآن هذه الوظيفة القضائية التي أصبحت من اختصاص القضاة وحدهم .

ومما ساعد على بقاء هذا النظام التاريخي في المقاطعات المذكورة صغر مساحتها وقلة سكانها فهي من هذه الوجهة تشبه المدن الأغريقية القديمة . فمجموع سكان مقاطعة Appenzell مثلًا ٦٦٠٠٠ وعدد الرجال الذين لهم حق استعمال الحقوق السياسية فيهما ١٦٠٠٠ ، وفي أنتروالد العليا ١٧٠٠٠ نسمة وعدد أفراد الشعب العاملين Citoyens Actifs ٣٤٠٠ ، وفي أنتروالد السفلى ١٣٠٠٠ نسمة وعدد أفراد الشعب العاملين ٨٧٠٠ . ومثل هذا العدد يسهل نسبياً اجتماعه في مكان واحد لمباشرة السلطة . وقد رأينا أن مقاطعة Schwytz التي كان لها أقدم Landesgemeinde عرفه التاريخ اضطرت إلى ترك الديمقراطية المباشرة نظراً لزيادة عدد سكانها إذ أصبح يربو على ٥٥٠٠٠ نسمة .

ومما يفسر بقاء هذا النظام أيضاً أن الأعمال التي تقوم بها هذه المقاطعات بسيطة ومحدودة ، فالمقاطعات المذكورة داخلة في الاتحاد السويسري وهو الذي

يتولى أعمال الدولة المهمة الداخلية والخارجية غير تارك للمقاطعات إلا المسائل الثانوية. ونظراً لصغر هذه المقاطعات من الجهة الأخرى فإن الأعمال التي تقوم بها هي في الواقع أقرب إلى الأعمال البلدية منها إلى وظائف الدولة بالمعنى المعروف. ومع ذلك كله فقد رأينا أن الديمقراطية المباشرة آخذة في الزوال في سويسرا نفسها كما أن اختصاصات الجمعيات الشعبية Landsgemeinde آخذة في النقصان (كانتقال الاختصاص القضائي مثلاً إلى قضاء منتخبين بعد أن كان من حق الجمعية الشعبية في بعض الأحوال).

انتقاد الديمقراطية المباشرة على ضوء التجربة السويسرية : - إن تطبيق نظام الحكم المباشر في المقاطعات السويسرية لا يشجع كثيراً على أدخاله في البلاد الأخرى حتى لو كان ذلك في حيز الأماكن فإن الشعب في جميعه لا يباشر الحكم ألا نظرياً لأن كثرة العدد تجعل المناقشة الجدية صعبة أن لم تكن مستحيلة. فجميع القوانين أو القرارات التي تصوت عليها جمعية الشعب يقوم بتحضيرها وأعدادها الموظفون المنتخبون أو مجلس المقاطعة ، والذي يعرض على الجمعية هو القانون ككل لا يتجزأ وذلك خوف الوقوع فيما تؤدي إليه المناقشة الشعبية في القانون مادة مادة من صعوبات لا تقتحم . والأقترع في هذه الأحوال لا يقع بحرية . فالقترع يرى نفسه أزاء أحد الأمرين : أما أن يرفض القانون الذي يراه صائباً في مجموعه بسبب مادة فيه يعتقد أنها ضارة . وأما أن يرضى بهذه المادة خشية رفض القانون كله.

ومن جهة أخرى ففي هذه الجمعيات الشعبية التصويت علني ، فكل مواطن يعلن عن رأيه أما الانضمام إلى جانب معين من الجمعية أو برفع اليد . وأبداء الرأي بهذه الطريقة يقوم به كل فرد تحت أنظار رجال الدين والموظفين وأرباب الأعمال ، وهذا مما يهجر مركز الكثيرين ويهدد حريتهم في أبداء رأيهم خشية اغضاب بعض الفئات المتقدمة . لذلك لما أُلغى نظام الحكم المباشر في مقاطعة Uri في سنة ١٩٢٨ كانت أحزاب اليسار المتطرفة من المطالبين بهذا الألغاء أما المحافظون ورجال الدين فكانوا من المعارضين المتمسكين ببقائه . ولهذا معناه . فالسبب الذي جعل الاشتراكيين

وأحزاب اليسار يصوتون ضد النظام المباشر هو اعتقادهم المبني على التجربة ان هذا النظام لا يحقق سلطة الشعب ألا صورياً.

وأخيراً فإن الديمقراطية المباشرة تتطلب من الشعب أكثر مما يستطيع أن يعطي لأنه اذا كان في استطاعة الشعب أن يبدى رأيه في بعض المسائل الهامة التي تمس شعوره وعواطفه وعوائده فإنه غير أهل بالمرّة لمناقشة وفهم المسائل الفنية البحتة. ففي سنة ١٩١١ مثلاً قامت مناقشة كبيرة في إحدى هذه الجمعيات الشعبية Landsgemeinde على جواز أو تحريم الرقص يوم الأحد، وكان يطالب بجواز الرقص الأحزاب الاشتراكية، مع أن نفس الجمعية صوتت في جلسة واحدة وبدون مناقشة تقريباً على مجموعة كاملة للقانون المدني .

الفرع الثاني

النظام أو الحكومة النيابية

Le Gouvernement Représentatif

النظام النيابي (أو التمثيلي كما يسميه البعض) يختلف كلية عن نظام الحكم المباشر (Le Gouvernement direct) السابق الكلام عنه . ففي النظام المباشر أو الديمقراطية المباشرة كما لاحظنا يقوم الشعب بنفسه (بدون واسطة) بأدارة شؤونه العامة أو على الأقل بترتيب أهم هذه الشؤون ويحصل ذلك في أجمعاته السنوية (كالجمعيات الشعبية Landsgemeinde في المقاطعات السويسرية) . أما في النظام النيابي فتقتصر وظيفة الشعب من الوجهة السياسية على انتخاب عدد معين من الأفراد (النواب) لمدة محدودة ليتولوا الحكم باسمه وبالنيابة عنه . وبعبارة أخرى مختصرة في النظام المباشر يحكم الشعب نفسه بنفسه ، أما في النظام النيابي فيتدخل الشعب عن الحكم لنوابه ، وهم الأشخاص الذين ينتخبهم من بين صفوفه وينظر اليهم كممثلين له .

ففي الحكومات الجمهورية يقوم الشعب بأنتخاب الرئيس الأعلى للدولة الذي هو في الوقت نفسه رئيس السلطة التنفيذية، كما ينتخب أعضاء الهيئة التشريعية أو البرلمان . وفي البلاد الملكية تقتصر وظيفة الشعب على أنتخاب أعضاء البرلمان الذين يشتركون مع الملك الوراثي في الحكم .

فالركن الأساسي للحكم النيابي إذاً هو وجود برلمان منتخب كله أو معظمه بواسطة الشعب لمدة معينة ومكوّن من مجلس واحد أو من مجلسين . والبرلمان أو المجلس النيابي هو الذي يتولى السلطة التشريعية ويوافق على الميزانية ويراقب السلطة التنفيذية . وقد تشدّد هذه الرقابة وتطور حتى يصبح الوزراء - وهم أعضاء السلطة التنفيذية - ممثلين سياسياً أمام المجلس النيابي . وهنا يتحول النظام النيابي إلى نظام برلماني أو بعبارة أدقّ يكتسب النظام النيابي صفة جديدة فيصبح نظام الحكم نيابياً برلمانياً بعد أن كان نيابياً فقط . فالنظام البرلماني (régime parlementaire) إذن نوع من أنواع النظام النيابي (régime représentatif) ، وهو هذا النوع من النظام النيابي الذي تكون فيه الوزارة مسئولة سياسياً أمام البرلمان أو المجلس المكوّن من نواب الشعب . ولكن هناك دول نياية عديدة غير برلمانية أي أن رقابة المجلس النيابي فيها أو البرلمان لم تصل إلى حد إسقاط الوزارة بسحب الثقة عنها . وأمثلة الدول النياية غير البرلمانية ألمانيا قبل سنة ١٩١٩، والولايات المتحدة الأمريكية، ومعظم دول أمريكا اللاتينية ، سويسرا . ففي جميع هذه الدول مجالس نياية تتولى السلطة التشريعية وتوافق على الضرائب والميزانية وتراقب الحكومة ولكن لا تستطيع الاقتراع على عدم الثقة بالحكومة ولا يترتب على هذا الاقتراع استقالة الوزارة .

والمشاهد أن النظام النيابي في الدول الملكية على الخصوص يتحول عادة إلى نظام برلماني . لأنه إذا اشتد ساعد نواب الأمة وأنكشت سلطة الملك يصبح لا مفر من جعل الوزارة مسئولة أمام النواب حتى تم بذلك رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية . وهذا ما حصل فعلاً في إنكلترا منذ أواخر القرن الثامن عشر . وفي الثلث الأول من القرن التاسع عشر ثم تحويل النظام النيابي الصرف في إنجلترا إلى نظام برلماني . وفي ألمانيا النياية حاول غليوم الثاني تسكين خواطر الشعب والأضطرابات التي بدأت تظهر في

أواخر الحرب العظمى خصوصاً في أكتوبر ونوفمبر من سنة ١٩١٨ بإعلان عزمه على منح شعبه الحكومة البرلمانية المسؤولة بعد أن كان نظام الحكم لذلك الوقت نيابياً فقط . ولكن لم يتحول النظام النيابي السابق إلى برلماني إلا بدستور ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ أي بعد إعلان الجمهورية . وجرت فرنسا النظام النيابي لمدة قصيرة (دستور سنة ١٧٩١) قبل أن تأخذ بالنظام البرلماني في دساتير سنة ١٨١٤ وسنة ١٨٣٠ وسنة ١٨٧٥ . وفي مصر تحول مجلس شورى النواب الذي أنشئ في سنة ١٨٦٦ إلى مجلس نيابي في أواخر عهد إسماعيل وفي بدء حكم توفيق ، ولما قوى نفوذ المجلس المذكور بدأ يطالب بحمل الوزارة مسئولة أمامه . ولكن لم تأخذ مصر بالنظام البرلماني - إذا استثنينا الفترة الصغيرة الواقعة بين ٢٦ ديسمبر سنة ١٨٨١ و ٢٦ مارس سنة ١٨٨٢ - إلا منذ دستور سنة ١٩٢٣ .

ومن الأمثلة المتقدمة نرى أن النظام النيابي كثيراً ما يكون بمثابة مقدمة للنظام البرلماني . وسندرس النظام البرلماني في موضع آخر والذي يهنا هنا هو النظام النيابي نفسه . نشأ الحكم النيابي تدريجياً في أنكلترا وبطريقة طبيعية طيبة ومنها أنتشر في سائر البلاد . وقبل أن نتكلم عن مميزات هذا النظام وصفاته كما نعرفه الآن يحسن بنا أن نلم بكيفية نشوئه وظهوره في بلاده الأصلية . وسنختم هذا البحث بكلمة في تطور النظام النيابي وأزمته .

١- كيف نشأ النظام النيابي في أنكلترا

(١) نشأة البرلمان : (١) مجلس اللوردات :- من القواعد الدستورية الأنكليزية المسلم بها منذ القرن الثامن عشر أن السلطة العليا في المملكة مركزة في البرلمان . ولكلمة برلمان في الاصطلاح الدستوري الأنكليزي الحالى معنى خاص فالقصد بها كما يقولون The king in Parliament أى الهيئة المكونة من إتحاد الملك ومجلس اللوردات House of Lords ومجلس العموم House of Commons ولكن إذا كانت هذه هي القاعدة في العصر الحاضر فإن الحال كان على خلاف ذلك في بادئ الأمر . بدأت إنكلترا ككثير من الدول الأوروبية الأخرى بأن تكون ملكية مطلقة

Monarchie Absolue يجمع الملك فيها بين يديه السلطين التشريعية والتنفيذية علاوة على اختصاصاته القضائية الواسعة . ولكنها تأثرت كغيرها من الممالك الأوروبية بالنظام الأقطاعي وللنظام المذكور الذى عم أوروبا فى القرون الوسطى قواعد وعادات خفت من سلطة الملك المطلقة . ومن هذه العادات أن يجمع الملك فى المناسبات المهمة الأشراف الأقطاعيين (وهم من يسمونهم Les vasseaux de la couronne) التابعين للتاج ليستشيرهم ويستأنس برأيهم . ولم تكن هذه العادة قاصرة على أنكلترا وحدها بل شائعة فى البلاد الأقطاعية ، ففى فرنسا مثلاً وجدت مثل هذه الأجمعات وعرفت أولاً بأسم (Curia Regis) .

وكانت تعقد هذه الأجمعات على الخصوص لحل المنازعات الهامة التى من حق الملك بحسب العادة والمرف القديم الفصل فيها ، ولم تكن لهذه الأجمعات أو المجالس فى بادئ الأمر أى سلطة فعلية ، فهى ليست بمجالس تشريعية أو هيئة قضائية بمعنى الكلمة ، إذ الملك هو الذى يقرر ما يراه ويفصل بنفسه ، أما وظيفة الجمعية أو المجالس المذكورة فقاصرة على إبداء المشورة .

ولكن تغير الحال فى القرن الثانى عشر وقبل أن ينتصر الأشراف على الملك جان John ويرغونه على إقرار العهد الكبير (Magna Charta سنة ١٢١٥) .

أصبحت من العادات المرعية فى القرن الثانى عشر أن الملك لا يصدر تشريعاً جديداً هاماً قبل أن يعرضه أولاً على Concilium أو جمعية يدعو إليها الأساقفة Prélats وكبار الأشراف الأقطاعيين Barons التابعين للتاج . وعلى ذلك أصبح لهذا المجلس Concilium صفة استشارية فيما يتعلق بالتشريع وفى الوقت نفسه حصل على اختصاصات قضائية مهمة . ولم يكن قضاء الحاكم العليا فى المملكة فى بادئ الأمر إلا مندوبين عنه واستمرت له السلطة العليا على هذه الحاكم حتى بعد أن استقرت وأصبحت دائمة ^(١)

(١) هذا هو الحال بالنسبة لمجلس اللوردات الحالى فهو لا يزال قانوناً المحكمة الاستئنافية العليا فى المملكة .

وبدأوا يطلقون على الجمعيات أو المجالس التي كان يعقدها الملك في ذلك الوقت اسم Parlement (بالمعنى الذي كان معروفاً قديماً في فرنسا وهو أقرب إلى الهيئات القضائية Cours de justice منه إلى البرلمانات الحالية) وأطلق عليها أيضاً اسم Magnum Concilium أى المجلس الكبير أو العظيم .

وفي القرن الثالث عشر ثبت أمر هذا البرلمان أو المجلس العظيم (Magnum Concilium) المكوّن من الأساقفة وكبار الأشراف (Nobles et Prélats) وأصبح يجتمع في مواعيد متقاربة . وفي عهد أدوار الأول (١٢٧٢ - ١٣٠٧) صار يدعى سنوياً بانتظام وأحياناً عدة مرات في السنة الواحدة . وكانت وظائفه حينئذ متعددة :

أولاً - قضائية للفصل في المنازعات التي يحتفظ بها الملك لنفسه وفي الاستئناف المرفوع عن أحكام الحاكم الأخرى في المملكة . وفي عهد أدوارد الثالث أصبح يفصل في الاتهامات الموجهة ضد أعضائه أنفسهم وضد كبار موظفي الدولة ^(١)

ثانياً - كان في الوقت نفسه مجلساً استشارياً تشريعياً تعرض عليه الأوامر المهمة Ordonnances بدون أن يكون الملك مكلفاً قانوناً بعرضها أو بالالتزام بالرأى الذي يبديه المجلس فيها . وفي القرن الرابع عشر ابتداء من عهد أدوارد الثالث (١٣٢٧ - ١٣٧٧) أصبحت القاعدة أن الملك لا يمكنه أن يلقى وحده قانوناً صادراً منه في البرلمان .

ثالثاً - فضلاً عما تقدم صار « البرلمان » أو المجلس المذكور يدعى للموافقة على الضرائب التي يحتاج إليها الملك خلافاً للمساعدة أو المعونة التي كان يقضى بها النظام الأقطاعي (Les aides féodales) .

هذا المجلس هو الأصل الذي نتج عنه مجلس اللوردات الحالي ونلاحظ أولاً التشابه بين هذه المجلسين من حيث التكوين ، فلا زالت العناصر التي يتكوّن منها مجلس اللوردات الحالي هي كبار رجال الدين (الأساقفة) والأشراف الوراثيين وهم

(١) من هنا نشأ حق مجلس اللوردات في محاكمة الأشخاص (الوزراء عادة) الذين يتهمم مجلس العموم . وهذه هي طريقة الـ Impeachment التي ستتكمّل عنها فيما بعد .

في مجموعهم يكونون ما يسمونه الأنكليز (Lords temporels & spirituels) . وهذا هو الحال أيضاً بالنسبة للاختصاصات فمع أن مجلس اللوردات قد منذ سنة ١٩١١ إختصاصه المالى إلا أنه لا يزال يجمع كالمجلس القديم بين الاختصاصات التشريعية والقضائية . فهو يعد المحكمة الاستئنافية العليا فى الدولة ولو أن هذه الوظيفة القضائية لا يقوم بها فى الواقع إلا عدد صغير جداً من اللوردات الذين يمينهم الملك لدى الحياة وهم المعروفون باسم لوردات القانون Law-Lords وعدددهم خمسة .

(٢) مجلس العموم : — لم يكن « البرلمان » مكوناً فى بادئ الأمر إلا من كبار رجال الدين أى الأساقفة (Prélats) وكبار الأشراف الأقطاعيين (Barons) التابعين للتاج كما رأينا ولكن فى سنة ١٢٥٤ ولحاجة الملك المالية دعى الملك لأول مرة فى تاريخ أنكلترا على ما يظهر — بجانب الأشخاص سالى الذكر — وجهين أوفارسين (Chevaliers. Knights) عن كل مقاطعة (Comté. Shire) وحصل مثل هذا فى سنة ١٢٦١ وسنة ١٢٦٤ . وبجانب ممثلى المقاطعات أو الكوتيات أخذ الملك يدعو أيضاً ابتداء من سنة ١٢٦٥ نائبين (députés) اثنين عن بعض المدن (Towns. Bouroughs) وكان ذلك بناء على اقتراح Simon de Montfort ولذا عده بعضهم منشئ مجلس العموم (The founder of the House of Commons) .

تكررت دعوة هؤلاء النواب لحضور برلمانات سنة ١٢٧٣ وسنة ١٢٧٥ و١٢٨٣ ، ويعتبر الأنكليز أن السابغة الحاسمة فى هذا الموضوع هو برلمان سنة ١٢٩٥ الذى دعى فى عهد أدوارد الأول، ولذلك سموه البرلمان النموذجى العظيم (The great and model parliament) وفى الواقع أكتمل فى هذا البرلمان تمثيل هيئات الأمة الثلاث . فبجانب العناصر القديمة التى كانت تكون المجلس الأكبر Magnum Concilium أى الأساقفة وكبار الأشراف إحتوى برلمان سنة ١٢٩٥ على ممثلين لرجال الأكليروس (Clergé) ونواب عن المقاطعات (الكوتيات) والمدن .

إتبع أثناء القرن الرابع عشر تمثيل رجال الأكليروس فى البرلمان ولكن أستمروا حضور الأساقفة بصفتهم الشخصية . ومن جهة أخرى تجمعت عناصر البرلمان التى بقيت بعد خروج رجال الأكليروس فى هيئتين أو كتلتين مختلفتين تشمل الأولى

منهما الأشراف والأساقفة (ومنهما يتركب مجلس اللوردات الحالى) والثانية على نواب المقاطعات والمدن (مجلس العموم الحالى) . والتجانس بين عناصر كل من هاتين الهيئتين ، الأساقفة والأشراف من جهة وعملى المدن والمقاطعات من الجهة الأخرى ، هو الذى أوجب ذلك التقسيم . وبدأ انفصالهما عن بعضهما منذ سنة ١٣٣٣ ، وفى سنة ١٣٤١ أصبح لكل من المجلسين طابع خاص ، وفى سنة ١٣٥١ اتخذ مجلس النواب لنفسه مكان أجمع خاص .

ملاحظة هامة :- كان نواب المقاطعات (Shires) والمدن (Bouroughs) فى بادئ الأمر لا يمثلون إلا دوائرهم فقط ويستلمون من ناخبيهم قوياً أو توكيلاً مكتوباً يحدد لهم مهمتهم وكيفية أدائها ولذا كان الملك حين يدعوهم يبدى رغبته فى أن يكون هذا التفويض واسعاً بقدر الأمكان ، وفى ختام الدورة البرلمانية أو الألتعاد كان النواب المذكورين ملزمين بتقديم الحساب إلى ناخبيهم ، ولكن رجع فيما بعد عن هذه القاعدة . متى وفى أى وقت ؟ لا يمكن تحديد ذلك بالضبط ولكن يظهر أن هذا تحقق حينما أصبح للبرلمان سلطة واسعة فى المسائل التشريعية . وقد لاحظ بلا كستون (Blackstone) ^(١) فى القرن الثامن عشر أن النائب أصبح مستقلاً عن ناخبيه وفسر ذلك بقوله أن كل نائب ينوب فى الواقع لا عن ناخبيه فقط بل عن الأمة كلها . وقد أصبحت فكرة أن عضو البرلمان فى النظام النيابى ينوب عن الأمة كلها وأنه ليس لناخبيه توكيله بشئ على سبيل الألتزام من القواعد الأساسية للنظام النيابى كما نفهمه الآن .

(ب) كيف توصل البرلمان الانكليزى إلى الحصول على سلطة التشريع بعد سبوت عمق فى الموافقة على الضرائب : كان الغرض الأول من دعوة مندوبى المقاطعات والمدن وهم الذين تكون منهم مجلس العموم House of Commons فيما

(١) فقه انكليزى نشر فى سنة ١٧٦٥ كتابه المشهور « شرح القوانين الانكليزية »
Commentaries on the laws of England

بعد الموافقة على الضرائب أو المعونة المالية التي يطلبها منهم الملك وأخذ رأيهم فيما يعرضه عليهم من الأمور . وما كانت تعرض عليهم في بادئ الأمر القوانين التي ينوي الملك إصدارها بل كان يستشار فيها فقط المجلس الأعلى (Magnum Concilium) الذي ظل حافظاً لشخصيته وأختصاصاته السابقة بالرغم من اندماجه في البرلمان العام .

ولكن أخذت سلطة مجلس العموم (مندوبى المدن والمقاطعات) تزداد بسرعة . وبعد الثلث الأول من القرن الرابع عشر بدأ الملك يستشيرهم في مشروعات القوانين كما يستشير المجلس الآخر ، وتحول هذا الاشتراك الاستشارى في التشريع تدريجياً إلى سلطة تشريعية كاملة . وأستعمل المجلسان (اللوردات والعموم) للحصول على هذه السلطة سلاحين قويين (١ : حق الموافقة على الضرائب ، ٢ : وحق تقديم العرائض أو الالتماسات (Droit de pétition) . فنذ نهاية القرن الثالث عشر أصبح من المبادئ الثابتة أن الملك لا يقرر الضرائب إلا بموافقة البرلمان ^(١) . وأما حق تقديم العرائض فقد أستعمله الأفراد من زمن بعيد ^(٢) . ولما أصبح إجتماع المجلس الكبير (Magnum Concilium) منزلاً أخذ الملك يختار من بين أفراده أشخاصاً ويكلفهم بفحص هذه العرائض . ولما تكون مجلس العموم بجانب مجلس اللوردات صارت ترد عليه هو الآخر العرائض من أفراد الشعب لفحصها وتقديمها للملك إذا وجد ذلك مناسباً . ولم يكن حق تقديم العرائض قاصراً على أفراد الشعب وحدهم بل أستعمل هذا الحق كل من

(١) ولكن بالرغم من تقرير هذا المبدأ كثيراً ما خالفه ملوك الإنكليز حتى سنة ١٦٨٨ .

(٢) لا زالت الدساتير العصرية تعترف للأفراد بحق تقديم العرائض والالتماسات إلى السلطات العامة (droit de pétition) فيص الدستور المصرى مثلاً مادة ٢٢ على ما يأتى :-

« للأفراد المصريين أن يخاطبوا السلطات العامة فيما يعرض لهم من الشؤون وذلك بكتابات موقع عليها باسمائهم . أما مخاطبة السلطات باسم المجاميع فلا تكون إلا للهيئات النظامية والأشخاص المعنوية . . ويوجد في معظم برلمانات العالم لجنة خاصة لفحص هذه العرائض وأرسالها الى الوزارات والمصالح المختصة للنظر والبت فيها .

المجلسين وخصوصاً مجلس العموم، وكان ذلك في بادىء الأمر هو حق المجلس الوحيد خلاف حقه في الموافقة على الضرائب . ومن هنا نشأت سلطة المجلس المذكور في إقترح القوانين . فإذا رغب أعضاء مجلس العموم (أو أعضاء مجلس اللوردات) في استصدار قانون من القوانين أو تعديل القوانين القائمة لنقص أو عيب فيها أمكنهم أن يقدموا للملك عريضة مبينين فيها هذا النقص أو العيب وملتمسين إصدار تشريع جديد . ولكن بما أن هذا الطلب هو مجرد التماس فلذلك أن يرفضه وقد يصدر التشريع المطلوب ولكن بحسب الصيغة والكيفية التي يراها هو وبدون تقييد برغبة البرلمان . وللوصول إلى تنفيذ أرادتهم وحل الملك على إصدار التشريع بالصيغة التي يريدونها البرلمان اعتمد مجلس العموم على حقه في الموافقة على الضرائب . فلا يوافق على الضرائب إلا إذا قبل الملك إصدار التشريع المطلوب أو وعد بذلك . ولكن ما الذي يضمن تنفيذ هذا الوعد ؟ لجأ البرلمان لضمان هذا التنفيذ إلى طرق عديدة فأحياناً كان يطلب موافقة الملك كتابةً . وأخرى كان يلجأ إلى أن يشترك عدد من أعضاء البرلمان في اللجنة المكلفة بوضع القانون . وبالرغم من أن هذه الطرق لم تكن مضمونة النجاح دائماً إلا أننا نشاهد مع ذلك أن جميع التشريعات الصادر في القرن الرابع عشر كان أساسه العرائض المقدمة من البرلمان وخصوصاً من مجلس العموم . وكانت القاعدة أن التماس أو العريضة المقدمة من مجلس العموم تعرض على مجلس اللوردات فإذا رفضها أمكن للملك أن يحتاج بهذا الرفض ويمتنع عن قبولها . وبذلك نشأ التعاون بين المجلسين على قدم المساواة فيما يتعلق بالأختصاص التشريعي .

وكان لمجلس اللوردات أن يقدم هو الآخر للملك العرائض أو الملتسمات يطلب فيها إصدار قانون معين ، فإذا ما وافق الملك على هذا التماس ومن القانون المطلوب أرسله إلى مجلس العموم ، ولكن اعتاد مجلس العموم أن يضمن عرائضه ملتسمات مجلس اللوردات وبذلك أصبحت الديباجة الرسمية للقوانين تنص على أن القانون صادر بناء على عريضة أو التماس بمجلس النواب وموافقة مجلس اللوردات . لم يبق إلا التقليل حتى يتحول هذا النظام المعقد إلى قسمة حقيقية للسلطة التشريعية بين الملك والبرلمان بمجلسيه : فبدلاً من أن يقدم البرلمان مقترحاته في شكل عريضة يلتمس

فيها من الملك أصدر أو سن تشريع معين أصبح يقوم مجلس العموم نفسه أو مجلس اللوردات بوضع صيغة التشريع المطلوب في هيئة مشروع قانون Bill، فإذا أقر كل من المجلسين هذا المشروع وقدم للملك فله إما رفضه أو تحويله إلى قانون Statute بالمصادقة عليه . فبعد موافقة المجلسين على مشروع يصبح تاما من حيث الصيغة ولا ينقصه ألا مصادقة الملك sanction حتى يصبح نافذا . هذه الطريقة الجديدة نشأت في القرن الخامس عشر في عهد هنرى السادس (١٤٢٢ - ١٤٦١) . وبناء عليه أصبحت سلطة الملك La prerogative فيما يتعلق بعمل القوانين قاصرة على ما يأتى (١) حق الاقتراح إذا قام هو بتقديم القانون للبرلمان ، ٢) حق القبول أو بعبارة أوضح حق التصديق أو عدمه droit de sanction إذا كان القانون مقترحا من البرلمان . ولذا تغيرت في ذلك العهد (عهد الملك هنرى السادس) دياجة القوانين فلم يعد يذكر أن القانون صدر بناء على « عريضة أو التماس العموم واللوردات » بل أنه صادر بناء على سلطة البرلمان par l'autorité du parlement . وقد يتبادر إلى الذهن لأول وهلة أنه من ذلك الوقت استقر النظام النيابي وأستقلت السلطة التشريعية أستقلالاً كافياً عن السلطة التنفيذية وأصبحت حقوق الشعب وحرياته مضمونة نظراً لاشتراك نواب عن الأمة في عمل القوانين . والواقع أن الملك بالرغم من التطور الذى درسه ظل حافظاً لقسط من سلطته التشريعية ولم يثبت النظام النيابي ويستقر حقيقة إلا بعد أن قام الإنكليز بثورتين كبيرتين ثورة سنة ١٦٤١ وثورة ١٦٨٨ . ولعدم أستقراره قبل هذا التاريخ أسباب عديدة منها :

أولاً - أحفظ الملك بحق تشريعى خطير وهو حق عمل اللوائح العامة. proclamations orders التى تسرى على جميع الأفراد وهذه اللوائح يصدرها الملك وحده بعد أستشاره مجلسه الخاص (privy council) ولذا سميت (Orders in Council) وهى لا تعرض على البرلمان كقوانين الدولة ^(١) . فهناك إذاً فرق هام بين القانون واللائحة. القانون (statute)

(١) حق السلطة التنفيذية في عمل اللوائح العامة مسلم به في جميع الدساتير وهو حق ضرورى، ولكن القاعدة الآن في البلاد الديمقراطية أن اللائحة يجب أن تخضع للقانون، وأن الغرض الأساسى من اللائحة هو تنفيذ القانون فليس للسلطة التنفيذية أن تعطل

يستدعى موافقة البرلمان ويسجل في مضابطه (Roles) ويفشر في مجموعة قوانين الدولة (Statute Book). أما اللائحة فمع أنها كالقانون تسرى على جميع الأفراد إلا أنها كانت تصدر بناء على أمر من الملك وحده. ولذلك التجأ ملوك أنكلترا إلى هذه الطريقة السهلة للتشريع هرباً من سلطة البرلمان وتدخله. وساعدتهم على ذلك أن دائرة كل من القانون واللائحة لم تكن محددة تماماً. وكان مقرراً فقط منذ القرن الثالث عشر أن القانون لا يمكن الغاؤه أو تعديله إلا بقانون آخر صادر بموافقة البرلمان. وفي الواقع توصل الملوك باستمالة قتهم المطلق في وضع اللوائح العامة إلى تعطيل كثير من القوانين الصادرة من البرلمان^(١) واستمر هذا الحال بالرغم من شكوى الشعب المتكررة حتى ثورة سنة ١٦٨٨.

ثانياً - كان للملك سلطة أخرى (the dispensing powers) تمكنه بدون أن يلغى القانون أن يصيره عديم الفائدة باستعمال حقه في إعفاء الأفراد من الخضوع للقانون في أحوال خاصة وكان هذا الحق مسلماً به للملك أنكلترا بدون منازع في القرن السادس عشر. ثالثاً - وأخيراً كان الملك يستطيع التخلص من رقابة البرلمان بعدم دعونه للانتقاد كأفضل شارل الأول مثلاً إذ أن السبب في دعوة البرلمان في الأصل هو ضرورة موافقته على الضرائب ولكن كان للملك في ذلك الوقت موارد رزق أخرى تفنيه ولو مؤقتاً عن الالتجاء إلى الضرائب، وبالتالي عن دعوة البرلمان، فدخله الثاني الوراثي كان عظيماً وكانت المادة المتبعة أن البرلمان يوافق مرة واحدة في أول كل حكم على بعض الضرائب غير المباشرة بحيث لا يحتاج الأمر إلى موافقته السنوية. هذا

القوانين أو تعفى من تطبيقها. هذه القاعدة المسلم بها الآن في معظم البلاد الديمقراطية استغرقت وقتاً كبيراً حتى ثبتت وأستقرت وأصبحت من اليديهيات. ولكن أدت أزمة الديمقراطية الحالية في بعض البلاد إلى الاستغناء عن البرلمان والرجوع إلى التشريع بواسطة لوائح صادرة من السلطة التنفيذية (إيطاليا. ألمانيا).

(١) بل ادعى ملوك أسرة ستيفورات أن لهم الحق في وقف تنفيذ القوانين كلية وعرفت هذه السلطة باسم The Suspending Power وهي غير حق الإعفاء the Dispensing Power الذي سنتكلم عنه. فحق الأعضاء يعني من تنفيذ القانون في حالات خاصة بالنسبة لبعض الأفراد. أما حق الوقف فيوقف القانون ذاته.

خلاف الطرق الأخرى المستترة التي كثيراً ما لجأ إليها ملوك أنكلترا كغيرهم للحصول على المال، كتنظيم التجارة الخارجية التي كانت تدخل في اختصاصات التاج والحكم بغرامات هائلة على من يخالف اللوائح الملكية الخ .

(ج) استقرار النظام النيابي في أنكلترا بعد ثورة سنة ١٦٨٨ :- هذه العوامل الثلاثة التي ذكرناها (حق التشريع بواسطة اللوائح . حق الإعفاء من القوانين . الاستغناء عن دعوة البرلمان) جعلت الحكم النيابي مزعزعا مدة طويلة . ومع ذلك كان ملوك أسرة تيودور، بالرغم من ميلهم للحكم المطلق والرجوع إليه غالباً، في علاقات حسنة مع البرلمان . وفي مدة هنري الثامن تنازل البرلمان تقريباً عن حقوقه التشريعية بسماحه للملك بعمل لوائح او مراسيم لها قوة القانون .

ولكن تغير الحال في عهد أسرة ستيوارت ودخل شارل الأول ، الذي كان متشبعا بفكرة التفويض الألهي، في نزاع مستمر مع البرلمان أدى به إلى المشقة . وترتب على ذلك إعلان الجمهورية مؤقتاً تحت رئاسة كروموويل والغاء مجلس اللوردات . ولكن أعيد هذا المجلس في عهد كروموويل نفسه وبعد وفاته عادت أسرة ستيوارت إلى العرش حتى ثورة سنة ١٦٨٨ . ففي هذا التاريخ أعلن مجلسا البرلمان عزل جيمس الثاني ودعوة وليام أورنج (الذي تولى العرش باسم وليام الثالث) وزوجته ماري . وفي نفس الوقت أهتم المجلسان بوضع حد للملكية المطلقة بتقييد امتيازاتها بطريقة تجعلها خاضعة لسلطان البرلمان . هذا هو الغرض من إعلان الحقوق Declaration أو Bill of rights (١٣ فبراير سنة ١٦٨٨) الذي أقره البرلمان وقدمه للملك الجديد لقبوله . وأهمية هذا القانون بالنسبة لإنجلترا الحديثة كأهمية الماجنا كارتا (Magna Carta) بالنسبة لإنجلترا في القرون الوسطى .

أما المبادئ التي احتوى عليها إعلان الحقوق هذا فهي الآتية :

- ١ - ليس للملك أن يوقف القوانين أو يعطلها أو يعفي من تنفيذها، وبذلك قضى على حق الإعفاء (dispensing power) والتعطيل (suspending power) الذين كانا له في الماضي .
- ٢ - ليس للملك أن يفرض أية ضريبة أو يبقى في زمن السلم جيشاً دائماً داخل المملكة بدون موافقة البرلمان . وبذلك أصبحت القاعدة المتبعة من ذلك الوقت أن

البرلمان يأذن في كل عام للملك بأبقاء الجيش لمدة سنة واحدة ويحدد عدده كما يوافق سنوياً على القانون المعروف باسم the mutiny act وهو الذى يعاقب على التمرد أو العصيان ، بحيث إذا لم يصوت البرلمان على القانون المذكور يصبح الجيش منحلاً قانوناً ولا يلزم أفرادَه بالطاعة . وظاهر أن الغرض الأصلي من هذا النص هو إرغام الملك على دعوة البرلمان سنوياً .

٣ - أصبح دخل الملك محدوداً منذ سنة ١٦٨٨ فهو لا يعتمد لأدارة المصالح العامة إلا على الإعتمادات التى يأذن بها البرلمان وأنهم هذه الإعتمادات (كالإعتمادات الخاصة بالجيش والبحرية) لا يصدق عليها البرلمان إلا لمدة سنة واحدة . ومن ذلك الوقت أصبح من التبع أن الإعتمادات التى وافق عليها البرلمان لمصلحة لا يجوز صرفها في شيء آخر ، كما لا يجوز نقل الإعتمادات التى وافق عليها البرلمان من مصلحة إلى مصلحة أخرى . تقرر القاعدة المذكورة قبل ذلك بقانون صادر في عهد شارل الثاني ولكنها لم تنفذ فعلاً بانتظام إلا بعد ثورة سنة ١٦٨٨ . ومن ذلك الوقت صارت هذه القاعدة من القواعد الأساسية للنظام النيابي وسجلتها معظم الدساتير النيابية العصرية ^(١) .

٤ - وأخيراً فإن حق الملك في إصدار اللوائح أصبح مقيداً وأصبح المقرر أن اللوائح والمراسيم الملكية لا تعمل إلا لتنفيذ القوانين وتذكير الأفراد بها بدون تغيير أو تعديل فيها . وقد أصبحت هذه أيضاً من القواعد الأساسية المعترف بها في جميع البلاد الدستورية . فينص الدستور المصرى مثلاً مادة ٣٧ : على أن «الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها» . نرى مما تقدم أن التطور الدستوري في إنكلترا الذى لحنا اليه بشيء من التطويل لم يؤد فقط إلى إنشاء نظام يضمن حريات الإنكليز بل أنشأ نظاماً حكومياً

(١) أنظر مثلاً المادة ٤٣ من الدستور المصرى : وكل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان ، ويجب أستئذانه كذلك كلما أريد نقل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية . .

جديداً هو النظام النيابي (régime représentatif) المنتشر اليوم في أنحاء المعمورة . ولنبحث الآن ما هي أركانه الأساسية ولكن قبل ذلك نريد أن نشير بكلمة إلى بعض مميزات هذا النظام في إنجلترا . خصوصاً فيما يتعلق بمسألة الدوائر الانتخابية .

(٥) مميزات النظام النيابي في أنكلترا (الرواثر) : - نشأ النظام النيابي في أنكلترا نشأة تاريخية ولم يكن القصد منه في بادئ الأمر تمثيل الشعب تمثيلاً متظلاً مبنياً على تقسيم القطر كله إلى دوائر إنتخابية متقاربة من حيث عدد الناخبين أو السكان كما هو حاصل الآن في معظم البلاد التي أخذت بالنظام النيابي بل ظل التمثيل البرلماني في إنجلترا إلى عهد قريب خاضعاً لقواعد قديمة عتيقة مبنية على فكرة تمثيل المقاطعات والمدن ^{Shires and Bouroughs} أكثر من تمثيل الشعب أو السكان أنفسهم .

وقد حاول بعض الأنكليز تحييد هذه الطريقة (التي لا يفسرها في الواقع إلا التاريخ وتمسك الأنكليز بالعادات) ووجدوا لها محاسن جعلتها تفضل في نظرهم طريقة تمثيل السكان المتبعة في معظم الدول الأخرى ، فقالوا أن عدد السكان وحده لا يحسن اعتباره مقياساً لعدد النواب الواجب إنتخابهم لأن ذلك يؤدي إلى إعطاء المدن الكبرى الحق في اختيار عدد كبير من النواب إستناداً إلى كثرة سكانها . ولكن مع ذلك غيرت إنكلترا نفسها تدريجياً نظامها الانتخابي العتيق بقوانين متعددة صادرة في سنة ١٨٣٢ وسنة ١٨٦٧ وسنة ١٨٨٤ - ١٨٨٥ وآخرها قانون ٩ فبراير سنة ١٩١٨ . وأصبح أساس الانتخاب الآن لمجلس العموم هو عدد السكان .

بدأ ذلك بطريقة ظاهرة في قانوني ٦ ديسمبر سنة ١٨٨٤ و ٢٥ يونيو سنة ١٨٨٥ . احتفظ هذان القانونان بالتمييز بين المدن ^{Bouroughs} والمقاطعات ^{Counties or shires} والتمثيل الخاص بالجامعات إلا أنها قسما كل مدينة ومقاطعة إلى دوائر إنتخابية تشمل كل منها ٥٤.٠٠٠ ساكن . وأصبح لكل من هذه الدوائر الحق في انتخاب نائب واحد يمثلها في مجلس العموم .

ولكن كانت هناك إستثناءات عديدة للقاعدة خصوصاً فيما يتعلق بتمثيل المدن (Bouroughs) . فالمدن القديمة التي يقل عدد سكانها عن ١٥.٠٠٠ ألقا قُدت حق التمثيل البرلماني، ولكن على العكس من ذلك كان لجميع المدن التي يزيد عدد سكانها عن

١٥٠٠٠ ويقل عن ٥٠٠٠٠ حق إرسال نائب عنها في البرلمان ، ولقي يتراوح عدد سكانها بين ٥٠٠٠٠ و ١٦٥٠٠٠ الحق في اختيار نائبين إثنين فقط ، وظل لكل من جامعات أكسفورد وكمبريدج ودبلن الحق في انتخاب نائبين إثنين للبرلمان (١). وفي الواقع لم يحل قانون سنة ١٨٨٥ مسألة التمثيل البرلماني حلانها وتوالت الاقتراحات في مجلس النواب بطلب تعديل (redistribution) الدوائر الانتخابية تعديلا ديموقراطيا يراعى فيه بقدر الأمكان التساوى في التمثيل . ولم يتحقق ذلك إلا بقانون ٦ فبراير سنة ١٩١٨ (The Representation of the people act) الذي قال عنه اللورد كرزون أنه أكبر ثورة سياسية شاعدها إنكلترا منذ سنة ١٨٣١ (٢). إذ أعطى حق الانتخاب إلى ٢ مليون مسن الرجال كانوا محرومين منه في الماضي وستة ملايين من النساء . علاوة على ذلك نظم هذا القانون الدوائر الانتخابية تنظما جديداً أساسه أن جميع الدوائر الانتخابية يجب أن تشمل على عدد واحد من السكان (٧٠٠٠٠ لكل دائرة) . ولكن أدت الرغبة في المحافظة على بعض المصالح الخاصة أو على الامتيازات التاريخية القديمة إلى تعديل هذا الأساس بعض التعديل . فمن ذلك أن مدينة لوندرة الأصلية أو مايسمونه (The City) أحتفظت بمقعدين في مجلس النواب مع أن عدد سكانها لا يزيد عن ١٧٣٠٠ . كذلك أبقى قانون سنة ١٩١٨ على حق تمثيل الجامعات في البرلمان تمثيلا خاصا وأعطي هذا الحق إلى جامعات أخرى جديدة فأصبح للجامعات المذكورة كلها انتخاب ١٥ عضواً من أعضاء البرلمان بدلا من تسعة أعضاء في الماضي .

٢ - الأركان والقواعد الأساسية للحكم النيابي

هذه الأركان في نظرنا أربعة : (١) برلمان منتخب . (٢) اعتبار أن النائب

-
- (١) أما الجامعات الأخرى التي كان لها قبل سنة ١٩١٨ انتخاب أعضاء للبرلمان فهي : (١) أدنبره وسانت أندرو Saint Andrew : نائب واحد ، (٢) جلاسجو وأبردين : نائب واحد أيضاً ، (٣) جامعة لوندرة : نائب . فيكون مجموع النواب المنتخبين بواسطة الجامعات بما في ذلك أكسفورد وكمبريدج ودبلن تسعة .
- (٢) يراعى أن أول أصلح انتخابي مهم حصل سنة ١٨٣٢ .

ينوب عن الأمة كلها . ٣) استقلال البرلمان قانونًا عن هيئة الناخبين ، ٤) تجديد انتخاب البرلمان من وقت لآخر (دوريا) .

الركن الأول - البرلمان المنتخب : الانتخاب هو أساس النظام أو الحكم النيابي والحكومة النيابية كما قلنا تفترض وجود برلمان منتخب كله أو معظمه بواسطة الشعب (سواء كان مكونًا من مجلس واحد أو مجلسين) ليمثله وينوب عنه في معايشرة السلطة والرقابة على الشؤون العامة . والصفة النيابية بمعنى النيابة عن الأمة لا تثبت حقيقة ألا للأشخاص أو الهيئات المنتخبة من الأمة وبواسطتها . وقد تعترف الدساتير كما يعترف الكتاب أحيانًا بالصفة النيابية لرئيس الدولة الوراثةي أو للمجالس العليا (Chambres Hautes) المكونة من أعضاء معينين أو وراثيين ولكن هذه نيابة اعتبارية لا حقيقة : لأنه ينقصها الشرط الأساسي للنيابة السياسية وهو الانتخاب بواسطة أفراد الشعب .

لقد نص في المادة الثانية من دستور سنة ١٧٩١ الفرنسي مثلاً على ما يأتي : « الأمة التي هي مصدر السلطات لا يمكنها استعمال هذه السلطات إلا بطريقة الأمانة . الدستور الفرنسي نيابي والنواب هم المجلس التشريعي والملك » . ولكن قرر الشراح الفرنسيون أن الاعتراف بالصفة النيابية للملك في دستور سنة ١٧٩١ لم يكن إلا على سبيل المجاز ولم يقصد به في الواقع ألا التوفيق بين النظام الملكي القديم المبني على سلطة الفرد أي الملك الذي يتولى الحكم بطريق الوراثة ، والنظام النيابي الناشئ . المؤسس على سيادة الأمة التي تتولى سلطتها بواسطة أشخاص تنتخبهم هي . كذلك الحال الآن في انكناز بالنسبة للملك والمجلس اللوردات . الملك ومجلس اللوردات يمثلان الدولة ولكن لا يمكن اعتبارهما ممثلين أو نائبين عن الأمة لأنهما يستعملان حقوقهما عن طريق الوراثة لا الانتخاب .

لقد قال بعض الكتاب الأنكليز بغير ذلك فيعتمد العلامة Burgess مثلاً أن مجلس اللوردات يمثل كقاعدة عامة مصالح الأمبراطورية كلها وجميع الطبقات كمجلس العموم تمامًا : « أعتقد في الواقع أننا يجب أن نصل إلى هذه النتيجة وهي أن مجلس

الاورادات يمثل كقاعدة عامة، صالح الأبراطورية كلها وجميع الطبقات كمجلس العموم تماماً، والاختلاف بين المجلسين قاصر فقط على طريقة الاختيار. كما أعترف بعضهم بالصفة النيابية أو التمثيلية للملك كالكتاب الانكليزي Todd - Walpole الذي شبه الملك بما يسمونه في إنجلترا The Trustee وهو الشخص الذي يستلم الشيء من شخص آخر ويجوزة كممثل قانوني لهذا الأخير. فمالك حسب هذا الرأي يستمد سلطته من الأمة ويستعملها باسمها ولمصلحتها طبقاً للدستور. وأشار بعضهم إلى أن التاريخ الانكليزي نفسه يدلنا أنه حتى قبل ثورة ١٦٤١ استعمل البرلمان لانكليزي حقه في عزل الملوك كزله لأدوارد الثاني ورشارد الثاني وهذا يؤيد بعض الشيء فكرة أن الملك نائب عن الأمة لا يتمتع بحق شخصي ذاتي يمكنه أن يحتاج به عليها. ولكن في الحقيقة مجلس العموم وحده هو الذي يمثل الشعب لأنه يستمد سلطته منه مباشرة بطريق الانتخاب المتجدد. ولذا انتقلت السلطة تدريجياً من الملك ومجلس الاورادات وهما هيئتان وراثيتان إلى مجلس العموم المنتخب. وهذا ما حصل أيضاً في إيطاليا قبل النظام الفاشستي فأن السلطة انتقلت من الملك الوردني ومجلس الشيوخ المؤلف من أشخاص يعينهم الملك لدى الحياة إلى مجلس النواب المنتخب من الشعب لأنه وحده الممثل الحقيقي للأمة والذائب عنها.

وما قلناه عن فرنسا (دستور سنة ١٧٩١) وأنكلترا ينطبق على مصر. فتمثلت بحسب الدستور المصري يمثل « الأمة » وهو رئيسها الأعلى كما تنص على ذلك المادة ٣٣ من الدستور ولكنه لا يمثل قانوناً « لأمة » ولا ينوب عنها. كذلك الحال فيما يتعلق بالأعضاء المعينين في مجلس الشيوخ وعددهم خمساً المجلس. وبالرغم من نص المادة ٩١ من الدستور المصري على أن « عضو البرلمان (طلاًناً بما في ذلك الأعضاء المعينون) ينوب عن الأمة » فإن نواب الأمة الحقيقيين هم أعضاء البرلمان المنتخبون بواسطة الشعب أي أعضاء مجلس النواب والأعضاء المنتخبون في مجلس الشيوخ (وهم ثلاثة أخماس المجلس) . ولكن يجب أن نلاحظ هنا أن أغلبية مجلس الشيوخ منتخبة . فلهذا المجلس في مجموعه (en Bloc) لصفة النيابية بعكس الحال في دستور سنة ١٩٣٠ الذي جعل الأغلبية للشيوخ المعينين إذ كان للملك

تعيين ثلاثة أشخاص مجلس الشيوخ . ومجلس هذا شأنه لا يمكن اعتباره نائباً أو ممثلاً للأمة بالمعنى الصحيح .

ولكن لا يكونون نظام الحكم نيابياً بمعنى الكلمة أو إذا طرد للمجلس النيابي أو البرلمان سلطات حقيقية ولاشتراك الفعل في شؤون الدولة : —
فوجود مجلس أو برلمان منتخب من الشعب لا يكفي لتحويل الحكم إلى نيابي إذا كانت اختصاصات المجلس أو البرلمان المذكور لا قيمة لها أو استشارية فقط كما كان الحال عندنا في مصر بالنسبة لمجلس شورى النواب في عهده الأول على الأقل . ان النظام النيابي لكي يكون جديراً بهذا الوصف يتطلب أن يكون لنواب الأمة سلطات واسعة محسوسة خصوصاً في التشريع ، أي سن القوانين .

(١) فالمجالس النيابية في جميع البلاد هي صاحبة السلطة التشريعية إما بمفردها (مثال ذلك الولايات المتحدة الأمريكية)^(١) أو بالاشتراك مع السلطة التنفيذية كما هو الحال في معظم البلاد النيابية البرلمانية كإنجلترا وفرنسا وبلجيكا ومصر . وقد نص الدستور المصري مثلاً (مادة ٢٤) على أن « السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلسي الشيوخ والنواب » . ففي هذه البلاد النيابية البرلمانية لكل من البرلمان ورئيس الدولة (بواسطة وزرائه) اقتراح القوانين ولا ينفذ قانون من القوانين بأى حال إلا إذا أقره البرلمان . حقيقة في إنكلترا وبلجيكا للملك نظرياً حق التصديق أو عدم التصديق Droit de Sanction على مشروعات القوانين مما قد يشعر بأن الكلمة العليا والأخيرة في التشريع له لا لنواب الأمة ولكن هذا الحق لم يستعمل من زمن (في إنجلترا مثلاً لم يرفض الملك التصديق على مشروع قانون صادر من البرلمان منذ أوائل القرن الثامن عشر ١٧٠٧) . أما في فرنسا ومصر فلرئيس الدولة حق الاعتراض المؤقت فقط (Veto Suspensif) . وعلى ذلك ففي جميع هذه البلاد نلاحظ أن سلطة البرلمان أو الهيئة النيابية في التشريع أكبر من سلطة الهيئة

(١) بحسب نص الدستور لا يملك رئيس الولايات المتحدة الأمريكية حق اقتراح القوانين . بل له فقط حق الاعتراض Veto . فأذا صوت كل من المجلسين مرة ثانية على القانون بأغلبية الثلثين نفذ بالرغم من اعتراض رئيس الجمهورية .

التنفيذية ، وأرادة البرلمان هي التي تنفذ في نهاية الأمر (راجع مواد ٣٤ ، ٣٥ ، ٣٦ من الدستور المصري مثلا) .

(٢) ولا تقتصر وظيفة البرلمان في البلاد النيابية على التشريع ، بل تعداها إلى الموافقة على الضرائب ، بل كان هذا الحق أول الحقوق التي حصلت عليها المجالس النيابية ^(١) . وضرورة الحصول على موافقة الأمة على الضرائب هي التي أدت إلى ظهور النظام النيابي وظهور مجلس العموم في انكلترا كما رأينا .

وقد تحول هذا الحق الآن فأصبح لا يقتصر على الضرائب وحدها ، بل شمل جميع ميزانية الدولة وهي التضمنة لأيرادات الدولة ومصروفاتها. فينص الدستور المصري مثلا مادة ١٣٤ على أنه « لا يجوز إنشاء ضريبة ولا تعديلها أو إلغاؤها إلا بقانون ولا يجوز تكليف الأهالي بتأدية شيء من الأموال أو الرسوم ألا في حدود القانون » والقانون كما نعلم يستلزم اشتراك البرلمان في عمله .

كذلك تنص المادة ١٣٨ من الدستور المذكور على أن « الميزانية الشاملة لأيرادات الدولة ومصروفاتها يجب تقديمها إلى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها وأعمالها وتمر الميزانية باباً باباً ^(٣) » والفقرة الأخيرة من هذه المادة يقصد بها تقييد سلطة الحكومة فلا تستطيع أن تنقل أعباداً وارداً في الميزانية من باب إلى باب آخر إلا بعد أخذ موافقة البرلمان على ذلك .

(٣) وهناك حق ثالث تستعمله المجالس النيابية وهو مراقبة الحكومة . وقد رأينا أن هذا الحق قد يقوى ويؤدي إلى مسئولية الحكومة أي الوزارة سياسياً أمام البرلمان بحيث يصبح بقاء الوزارة في الحكم معلقاً على أرادة النواب وهذا هو النظام البرلماني الذي سنتكلم عنه فيما بعد . ولكن حق الرقابة هذا موجود في البلاد النيابية غير البرلمانية . فدستور الولايات المتحدة لا يعرف النظام البرلماني والوزارة هنالك غير

(١) نلاحظ أن الجمعية التشريعية عندنا (١٩١٣) لم يكن لها إلا حق استشاري في التشريع ولكن موافقتها كانت ضرورية على الضرائب .

(٢) والسنة المالية تبدأ في مصر في أول مايو

مسئولة أمام البرلمان أو الكونجرس ولكن هذا لا يمنع من وجود نوع من الرقابة للبرلمان على أعمال السلطة التنفيذية كقيامه مثلاً بإنشاء لجان تحقيق (Commissions d'enquête) لتحرى عن عمل معين من أعمال السلطة التنفيذية .

ظاهر مما تقدم أن لا وجود لنظام النيابي بدون برلمان منتخب من الشعب ولكن كيف ينتخب أعضاء هذا البرلمان؟ ومم يتكون؟ أمن مجلس واحد أو من مجلسين أو أكثر؟ مسألتان من أهم المسائل التي تهتم بها دساتير وقوانين البلاد النيابية . وسندرس كيفية انتخاب أعضاء المجالس النيابية ومسألة تكوين البرلمان من مجلس واحد أو مجلسين على حدة ، وبعد فراغنا من بحث أركان النظام النيابي ومقارنته بالحكومة شبه المباشرة ^(١) .

الركن الثاني للحكم النيابي : عضو البرلمان يمثل الأمة كلها : - من القواعد الأساسية للحكم النيابي أن النائب لا يمثل دائرته وحدها بل الأمة كلها وقد نصت على ذلك معظم الدساتير الحديثة فنص المادة ٩١ من الدستور المصري مثلاً على أن «عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها» والمادة ٤٢ من دستور رومانيا على أن «أعضاء البرلمان يمثلون الأمة» والمادة ٥١ من دستور الجمهورية الأسبانية على «أن النواب بمجرد انتخابهم يمثلون الأمة» الخ .

ولم تنتشر هذه القاعدة إلا بعد الثورة الفرنسية وأن كانت أنكلترا كما رأينا هي أول بلد طبقها . أما في الماضي فكان الحال على خلاف ذلك تماماً إذ أن النائب كان يعتبر وكيلاً عن دائرته أو عن الهيئة التي أنتخبته ليس ألا ، وعلاقته بناخبيه هي علاقة الوكيل بالموكل كما يحددها القانون المدني في باب الوكالة وكان يترتب على ذلك النتائج الهامة الآتية :-

(١) لناخبين الحق في إعطاء تعليمات ألى النائب وتكليفه باستعمال صوته على الوجه الذي يرويه هم لا هو .

(٢) على النائب أن يتحرى في جميع أعماله مصلحة ناخبيه وخدم وأرادتهم ولا يخرج عن حدود التوكيل المعلن له .

(٣) لناخبين في أى وقت شاءوا عزل النائب وأستبداله بغيره لأنه بحسب القانون المدنى للموكل أن يعزل الوكيل ويلغى الوكالة متى شاء .

(٤) يجب على النائب أن يقدم حساباً عن نتيجة عمله إلى ناخبيه .

(٥) النائب مسئول مدنياً عن كيفية تأديته الوكالة .

(٦) الناخبون في كل دائرة هم الذين يتحملون مصاريف نائبهم أثناء قيامه بتأدية مهمته لا الخزينة العامة . لأن القاعدة أن الموكل هو الذى يدفع لوكيله جميع المصاريف التى صرفها في شئونه متى كانت شرعية كما يدفع له الأجرة المتفق عليها .

كان هذا هو الحال في فرنسا قبل الثورة الفرنسية بالنسبة «لنواب» في الهيئات العمومية Les Etat généraux فالنائب في هذه الجمعية لم يكن ممثلاً للأمة كلها كمضو البرلمان اليوم بل وكيل - بالمعنى المقصود بذلك في القانون المدنى - عن ناخبيه وخدم . وكانت العادة المتبعة حينذاك أن الملك قبل دعوة الجمعية يحدد المسائل التى ستكون موضع مناقشتها والتى يريد أن يستشير فيها الأمة ، فإذا ما تحددت هذه المسائل يتن الناخبون لندويهم الحلول التى يرتضونها وأعطوا لنوابهم تعليمات كتابية الزامية Cahiers ليس لهؤلاء مخالفتها . فإذا ما عرضت على النواب مسألة جديدة كان لهم أن يتمتعوا عن مناقشتها والأجابة عليها محتجين بتوكيلاتهم . وحصل مراراً أن أوقف الملك الجمعية حتى يعود النواب الى مراكزهم للحصول على تفويض جديد من الناخبين . ولهؤلاء من الجمعية الأخرى عزل نوابهم ولكنهم كانوا يدفعون مكافآت ومصاريف هؤلاء النواب ولم يتمتعوا عن دفع هذه المكافأة والمصاريف أذا لم يؤد النائب الوكالة على الوجه الأكمل الذى يرضى ناخبيه . ولكن الثورة الفرنسية ألغت هذا النظام وقررت الجمعية التأسيسية L'Assemblée Nationale Constituante في ٨ يولييه سنة ١٧٨٩ بطلان جميع التوكيلات التى أعطاهها الناخبون لنواب .

ولما أثار بعض أعضاء هذه الجمعية بالرغم من ذلك مسألة التوكيلات المعطاة لهم

من ناخبيهم رد عليهم ميرابو قائلا «إذن ما عليكم إلا أن تضعوا توكيلاتكم في أما كنكم وتعودوا مطمئنين الى منازلكم!». وأخيراً جاء دستور ٣ سبتمبر سنة ١٧٩١ وقرر أن «النواب المنتخبين في كل مديرية Département لا يصح اعتبارهم نائبين فقط عن هذه المديرية بل عن الأمة كلها ولا يمكن توكيلهم بأمر على سبيل الالتزام».

ويترتب على هذه القاعدة الحديثة المتبعة الآن في جميع البلاد النياية نتائج عديدة تخالف تماماً النتائج المقدمة المترتبة على نظرية الوكالة :

(١) أن عضو البرلمان ولو أنه ينتخب فعلاً في دائرة أنتخابية محدودة الا أنه مع ذلك حر في أبداء رأيه بالكيفية التي ترضى ضميره وليس لناخبيه أولاًية هيئة أخرى توكيله بشيء على سبيل الالتزام .

(٢) على النائب أن يتحرى في القيام بمهمته مصلحة الأمة لا مصلحة دائرته وناخبيه وحدهم لأنه قانوناً نائب عن الأمة لا عن دائرته وله أن يتكلم ويناقش في جميع المسائل التي تعرض على المجلس الذي هو عضو فيه لا في المسائل الخاصة بدائرته وحدها .

(٣) ليس لناخبين عزل النائب المنتخب في دائرتهم قبل انتهاء مدة نيابته لأنه ليس وكيلا عنهم .

(٤) ليس النائب مكلفاً قانوناً بتقديم حساب عن عمله لناخبيه .

(٥) لا يسأل النائب مدنياً قبل ناخبيه عن تأديته للنيابة .

(٦) إذا كان أعضاء البرلمان يتناولون مكافأة مالية فهذه المكافأة تتكفل بها الأمة أي خزينة الدولة لا الدائرة الانتخابية إذ النائب يمثل الأمة كلها .

ولكن كيف يمكننا عملياً أنه تحرر النائب من ضغط الناخبين بحيث يصبح حقيقة نائباً عن الأمة كلها لا وكيلاً منفرداً لرغبات دائرة الانتخابية ؟ هناك عدة وسائل تسمح بتحقيق هذه الغاية ولو جزئياً أهمها :

أولاً - اعتبار أن كل وكالة على سبيل الالتزام باطلة قانوناً لا عمل لها حتى لو قبلها النائب نفسه فلا يقيّد النائب قانوناً بها . وهذا ما قرره معظم دساتير وقوانين

الحكومات النيابية . فينص الدستور المصري (دستور سنة ١٩٢٣) مادة ٩١ على ما يأتي : « عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها ولا يجوز لناخيه ولا للسلطة التي تعينه توكيله بأمر على سبيل الأتزام » وتنص المادة ١٣ من قانون ٣٠ نوفمبر سنة ١٨٧٥ الخاص بانتخاب مجلس النواب في فرنسا على أن « كل وكالة على سبيل الأتزام باطلة لا أثر لها » Tout mandat impératif est nul et de nul effet . ويلاحظ أن الذي يبطل هي الوكالة لا الانتخاب . فالمرشح الذي يقبل علناً أثناء الانتخابات وكالة من ناخيه أو حزبه لا يلغى انتخابه لذلك . فالانتخاب صحيح والوكالة باطلة .

ثانياً - يترب على بطلان الوكالة قانوناً عدم الاعتراف بمايسمونه الاستقالة بدون تاريخ أو الاستقالة على يابض Démission en blanc لان هذه الاستقالة يقصد بها في الواقع التخلص من قاعدة بطلان الوكالة وتحويل النائب الى مجرد وكيل بسيط عن دائرته أو عن هيئة الحزب الذي أنتخب على مبادئه . وطريقة ذلك أن يسلم المرشح مقدماً لحزبه أو لجنة من الناخبين (عادة اللجنة المحلية للحزب الذي يرشح نفسه على مبادئه) كتاب استقالة ممضياً منه ولكنه غفل من التاريخ ، فإذا ما أنتخب المرشح ولم ينفذ ما تعهد به قبل ناخيه أو قبل حزبه أرسلت اللجنة المذكورة كتاب الاستقالة هذا بعد وضع التاريخ عليه الى رئيس المجلس الذي ينتهي اليه النائب كما لو كان الكتاب المذكور مرسلًا من النائب نفسه شخصياً ومباشرة .

وهذه الطريقة شائعة في بعض البلاد . ففي رومانيا مثلاً نجد أن حزب الفلاحين الوطني Le parti national paysan برئاسة المسيو مانيو Maniu يشترط على جميع مرشحيه في الانتخابات للبرلمان أن يقدموا استقالتهم على يابض مقدماً الى لجان الحزب حتى ينسئ لها أن تعزل النواب الذين أنتخبوا على مبادئه وبمساعده اذا خالفوا هذه المبادئ . في البرلمان . وقد دافع المسيو مانيو عن هذه الطريقة وقت أن كان رئيساً للحكومة في مارس سنة ١٩٢٩ بقوله أن الأحزاب الديمقراطية في حاجة الى نظام . ولا يوجد نظام ألا اذا أمكن للحزب المنظم عزل ممثليه في البرلمان .

هذا القول يتعارض مع النظام النيابي الحقيقي المبني على فكرة أن النائب لا يمثل دائرة معينة أو حزباً معيناً بل الأمة كلها وأنه لا يمكن توكيله بأمر على سبيل الأتزام .

وواجب رئيس المجلس في النظام النيابي الحقيقي ألا يعترف بالاستقالة الآتية بهذه الطريقة . نعم لكل نائب الحرية التامة في أن يستقيل من المجلس متى شاء . ولكن الاستقالة على يياض ليست مبنية على حرية النائب هذه إنما يقصد بها التحايل على قاعدة بطلان الوكالة ، وأرغام النائب على الخضوع إلى إرادة ناخبيه أو حزبه خصوصاً تاماً خشية حرمانه من كرسى في البرلمان .

ولقد جرى العرف في فرنسا على عدم الاعتراف بالاستقالة على يياض . ففي سنة ١٨٩٣ قدم النائب الأشتراكي بيير فو Pierre Vaux استقالته على يياض إلى لجنة حزبه الانتخابية ، وحصل أن أساءت اللجنة من بعض أعمال النائب في البرلمان فأرسلت إلى رئيس مجلس النواب الاستقالة المذكورة . ولكن النائب رفض أن يؤيدها وأستمر في البرلمان ولم ينازعه أحد في ذلك .

كذلك في سنة ١٨٩٦ قدم النائبان Déjeante et Groussier استقالتهما على يياض إلى لجنة حزبهما في أثناء الانتخابات ونظراً لسوء التفاهم بين هذه اللجنة والنائبين المذكورين قدمت اللجنة استقالتهما إلى رئيس مجلس النواب فرفض أن يعترف بهذه الاستقالة . ولكن النائبين المذكورين اعتقدا أن واجبهما الأدبي يقضى عليهما بالاستقالة قدما استقالتهما شخصياً قبلها الرئيس هذه المرة . وتقدما للانتخاب من جديد فأعيد انتخابهما بأغلبية كبيرة .

وهذا المثل يظهر لنا بوضوح مساوياً الاستقالة على يياض لأن اللجنة التي تحتفظ باستقالة النائب وبحق إرسالها إلى رئيس المجلس قد لاتعبر عن رأى أغلبية الناخبين في الدائرة وبذلك يصبح بقاء النائب في البرلمان وعدم بقائه معلقاً بأرادة فئة قليلة تتصرف بحسب ماقلبه عليه أهواؤها .

ولا نظن أن مسألة الاستقالة على يياض عرضت على البرلمان المصري ولكن إذا حصل ذلك في المستقبل فالحل عندنا سيكون بلا شك (كما هو الحال في فرنسا) عدم الاعتراف بهذه الاستقالة لأنها تتعارض مع المبدأ المقرر في المادة ٩١ من الدستور المصري التي تحرم الوكالة على سبيل الإلزام .

ولكن ما هو المقصود بالوكالة على سبيل الإلزام التي لا تتفق مع النظام النيابي

الصحيح ؛ لا يقصد بذلك « البروجرام » القدي يدافع عنه المرشح للنيابة أثناء الحملة الانتخابية . فمن المتبع عادة في الحملات الانتخابية أن يدلى كل مرشح لناخبي دائرته برأيه في المسائل العامة والخاصة أى التي تهم دائرته بنوع خاص وبعد بالسعي لتحقيق رغبات ناخبيه كلها أو معظمها . وهذه الخطب الرنانة والوعود الخلابنة التي يقصد بها التأثير على الناخبين والحصول على أصواتهم قلما تنفذ إذا ما أصبح المرشح نائبا في البرلمان .

اما الوكالة على سبيل الالتزام فهي خلاف ذلك إذ بها يتقيد النائب قيدا تاما ، فهو يقرر مقدما أنه لن يعطي قوته إلا لأشخاص معينين ولن يصوت ألافق التعليمات التي يعطيها له حزبه أو ناخبوه ، ويؤيد ذلك عادة التزام النائب بالاستقالة إذا خالف هذه الحطة ، ويتحقق ذلك عمليا بتقديم استقالته على يياض كما رأينا الى ناخيه أو حزبه .

ثالثا - تحريم الوكالة على سبيل الالتزام وعدم الاعتراف بالاستقالة على يياض لا يكفيا ن لضمان استقلال النائب وتحريره من ضغط ناخيه . فمعظم النواب يرغبون في تجديد انتخابهم وكثير منهم يتخذ النيابة حرفة أو مهنة . لذلك نجدهم يحرصون كل الحرص على أرضاء ناخبيهم حتي يضمنوا أعادة انتخابهم . ويظهر ذلك على الخصوص في السنة الأخيرة لمدة العضوية حيث تكون الانتخابات العامة على الأبواب . والمشاهد في جميع البلاد النيابية أن النائب حينئذ يصبح ولا هم له إلا ككتساب رضا ناخبي دائرته فلا يصوت على القوانين التي يرى أنها قد تتعارض مع مصلحة هذه الدائرة ولو كانت فائدتها من الوجهة الوطنية ظاهرة . ويسعى جهده ليحقق جميع رغبات ذوي النفوذ من ناخيه على حساب خزينة الدول وبدون مراعاة للصالح العام ^(١) .

لهذا السبب أقترح بعضهم عدم تجديد انتخاب النائب أو على الأقل عدم السماح بانتخابه أكثر من مرتين وبذلك لا تصبح النيابة حرفة . وإذا علم النائب انه لن

(١) في البلاد التي تكون فيها الأحزاب السياسية قوية ومنظمة قد يهتم النائب بأرضاء حزبه أكثر من اهتمامه بأرضاء دائرته الانتخابية . إذ يستطيع اعتمادا على سطوة الحزب الذي ينتمي اليه أن ينتخب بسهولة أذا كان لحزبه الاغلبية في البلاد ، ولكن في هذه الحالة يحل الخضوع للحزب محل الخضوع لناخبي الدائرة وفي كلتا الحالتين لا يكون النائب مستقلا .

ينتخب الا مرة واحدة أو مرتين على الأكثر فإن حرمه على أرضاء ناخيه يكون أقل، واستقلاله عنهم أوفر، وتفضيله للمصلحة العامة على مصلحة دأرته الخاصة أضمن. ولكن يرد على ذلك أن هذه الطريقة تحرم البلاد من خدمة رجال عديدين قد يكون من المصلحة إعادة انتخابهم، ثم أن النيابة ككل وظيفة أو مهنة أخرى تحتاج إلى مران وخبرة. وقرر قاعدة عدم انتخاب النائب من جديد يحمل البلاد محكومة دائماً بأشخاص تنقصهم الخبرة النيابية.

رابعا - لذلك لا تحرم معظم الدساتير إعادة انتخاب النائب وتكتفى بحمل مدة النيابة طويلة نوعاً ما حتى لا يكون النائب دائماً تحت رحمة وتأثير ناخيه. فإن عضو البرلمان الذى ينتخب لمدة سنة واحدة مثلاً لا يمكن أن يكون مستقلاً فى آرائه إزاء ناخيه خوفاً من عدم تجديد انتخابه فى العام القادم. أما إذا كان الانتخاب لمدة سنوات فإن النائب يتمتع بقسط أوفر من الاستقلال فى الرأى، على الأقل فى مدة السنوات الأولى من نيابته.

ولكن تختلف مدة العضوية باختلاف الدساتير. فألى عهد قريب كان عضو مجلس العموم بانكلترا ينتخب لمدة ٧ سنوات ولكن منذ قانون سنة ١٩١١ أصبحت مدة العضوية ٥ سنوات. ونظراً لكثرة الالتجاء إلى حل المجلس فى هذه البلاد قلما يبقى بمجلس العموم قائماً طول هذه المادة.

وفى فرنسا ينتخب مجلس النواب لمدة ٤ سنوات والشيوخ لمدة ٩ سنوات. وفى بلجيكا مدة العضوية ٤ سنوات لكل من المجلسين. وفى تشيكوسلوفاكيا ٦ سنوات للنواب و ٨ للشيوخ. وفى الولايات المتحدة ينتخب عضو مجلس النواب لمدة ستين فقط وهى مدة قليلة لا تضمن حرية النائب بعكس عضو مجلس الشيوخ هناك فينتخب لمدة ٦ سنوات. أما فى مصر فمدة العضوية لمجلس النواب ٥ سنوات وللشيوخ عشر سنوات.

خامساً - ولكن لا يتمتع النائب بالاستقلال إزاء ناخيه إلا إذا ضمن عدم عزلهم له طول مدة نيابته. ولذلك لا تسمح الدساتير النيابية للناخبين بعزل النواب الذين انتخبوا فى دائرتهم. لأن النائب فى النظام النيابى البحث لا يمثل دائرته الانتخابية

فقط بل بمجرد انتخابه يعتبر أنه يمثل الأمة كلها فكيف يمكن إذن لجزء محدود من الناخبين عزله ؟ وقد رأينا أن السبب في عدم الاعتراف بالاستقالة على ياض هو أن هذه الاستقالة تؤدي في الواقع إلى السماح للناخبين (أو لعدد قليل منهم يدعى أنه ينطق باسمهم) بعزل النائب .

ومع ذلك فثلث الولايات تقريباً في جمهورية الولايات المتحدة الأمريكية تسمح للناخبين في الدائرة الانتخابية بعزل أو إقالة (Recall) منتخبهم ، ولا يطبق ذلك على أعضاء المجالس التشريعية فقط بل على جميع الموظفين والقضاة الذين يعبنون بطريق الانتخاب. وهذا نوع من أنواع الديمقراطية أو نظام الحكم شبه المباشر (Régime Semi-direct) ولكنه يتعارض مع النظام النيابي البحت .

سادساً - لتحرير النائب من ضغط ناخبيه يستحسن أن لا يشترط فيه أن يكون مقبلاً في الدائرة التي يرشح نفسه عنها في البرلمان . وترك الحرية للنائب لترشيح نفسه في أي دائرة من دوائر القطر أكثر اتفاقاً مع فكرة عضو البرلمان يمثل الأمة كلها.

ويلاحظ في النهاية أنه بالرغم من تقرير قاعدة أن النائب في النظام النيابي الحقيقي لا ينوب عن دائرته فقط بل عن الأمة كلها، وبالرغم من سعي الدساتير والقوانين لتحقيق ذلك بتحرير الناخب بقدر الأمكان من ضغط ناخبي دائرته وتأثيرهم عليه، بالرغم من ذلك كله لا زلنا نجد أن الاعتقاد الشائع في كثير من البلاد ، الطريقة منها في الحياة النيابية والحديثة ، هو أن النائب أو عضو البرلمان يمثل قبل كل شيء دائرته التي أُنْتُخِبَ فيها وأنه عليه أن يسعى أولاً لخدمة هذه الدائرة . ولا يسود هذا الاعتقاد جمهور الناخبين وحدهم بل يتعداه إلى النواب . وكثيراً ما يقرر ويصرح هؤلاء في خطبهم الانتخابية أو في « حفلات التكريم » التي تلي انتخابهم أنهم خدام دائرتهم الأمانة « ويمثلوها » في البرلمان ناسين أو متناسين النصوص الدستورية الصريحة التي تقرر أن عضو البرلمان يمثل الأمة كلها لا دائرته الانتخابية فقط . والأمثلة على ذلك كثيرة .

جاء مثلاً في الخطبة التي ألقاها وزير سابق نجيب الهلالي بك في حفلة تكريمه بالمطرية (دائرته الانتخابية) في ١٣ إبريل سنة ١٩٣٦ ما يأتي : « إن شرف النيابة عنكم لا

يعادله شرف أى منصب وإذا كانت الأمة مصدر السلطات فأنها المصدر الشرف « وإلى هنا لا أتفاد . لكن الخطيب أضاف : « أعاهدكم عهد الله أن أكون محامى الدائرة ، بل خادما للأمين ، بل أقول لكم أن النائب الذى لا يخدم دائرته لا يكون له شرف سياسى » (هتاف : فليحى العهد الصريح)^(١) . كلا ! إن الشرف السياسى على ما نعتقد هو أن يخدم النائب أمته لا دائرته . والنظام النيابى المصرى مبنى على أن النائب هو ممثل الأمة كلها « ومحامياها » « وخادما الأمين » لا ممثل أو محامى أو خادم دائرته وحدها^(٢) .

وهذا التعارض بين الواقع والاعتقاد الشائع وبين النصوص والنظريات الدستورية ليس قاصراً على مصر وحدها كما قلنا بل يعم كثيراً من البلاد النيابية . ولكن يخفف من خضوع النائب لدائرته تقيده ببادئ حربه السياسى . وفى البلاد ذات الأحزاب السياسية المنظمة قد يحرص النائب على إرضاء حزبه أكثر من حرصه على إرضاء دائرته الانتخابية . وهذا هو الحال فى البلاد التى لا يوجد فيها إلا حزب واحد قوى تزيده أغلبية الأمة بينما الأحزاب الأخرى لا تتمثل فى مجموعها إلا أقلية الناهخين ومثال ذلك مصر . فأن مرشح الوفد الآن يمكنه أن يضمن الفوز فى معظم دوائر القطر حتى لو لم تربطه بالدائرة التى يرشحها الوفد فيها أية رابطة^(٣) . وفى هذه الحالة يقل حرص النائب على إرضاء دائرته ويحل الخضوع للحزب محل الخضوع للدائرة .

(١) راجع جريدة الجهاد عدد ١٤ ابريل سنة ١٩٣٦ تحت عنوان : « خطبة وطنية بليغة سعادة مجيب الحلالى بك فى حفلة تكريمه بالمطرية أسس » .

(٢) ولذا تؤيد على العكس موقف الشيخ لويس أخوخ فانوس فى جلسة ٣ فبراير سنة ١٩٣٧ بمجلس الشيوخ . كان المجلس يتناقش فى مسألة المحمل وسفر الكسوة الشريفة وطلب الشيخ لويس فانوس ، وهو غير مسلم ، الكلمة فقامت ضجة لم يعبأ بها وأرتقى المنصة وبدأ كلامه قائلاً : « لست هنا مسيحياً ولا قبطياً ، ولكنى مصرى قبل كل شئ . ولى الحق وأنا ممثل الأمة أن أتكلم فى كل موضوع . هذا تفسير وتطبيق صحيح لمبدأ أن النائب يمثل الأمة كلها لا الطائفة الدينية أو الاقتصادية أو الدائرة الانتخابية التى ينتمى إليها فقط .

(٣) يساعد على ذلك أن قانون الانتخاب المصرى الحالى لا يشترط فى المرشح أن يكون مقيماً فى الدائرة التى يرشح نفسه عنها .

ومن جهة أخرى فإن النائب لا يقرر شيئاً وحده بل بالأشتراك مع أعضاء البرلمان ومهما كانت رغبته صادقة في خدمة دائرته فإنه لا يستطيع أن يحقق لها طلباً أو يؤدي لها خدمة إلا إذا وافق على ذلك البرلمان والحكومة أو هذه على الأقل . والنائب يعلم ذلك بالطبع فهو يعد ويتعهد بكل شيء . فإذا عاد لدائرته أمكنه أن يقول لناخبيه « لقد سمعت وأجتهدت ولكن لم يوافق البرلمان أو لم توافق الحكومة على طلبى » . وفى الواقع معظم الطلبات التى يطلبها الناخبون من نائبهم فى البرلمان هى طلبات شخصية لا علاقة لها بالمصلحة العامة كالتوسط لدى الحكام بقصد مساعدتهم أو توظيفهم أو توظيف آبائهم وأقاربهم الخ . فهم ينظرون إلى النائب كوسيط بينهم وبين الأولى الأمر . ولذا من مصلحة الجميع أن تسود فكرة أن النائب هو ممثل الأمة كلها لا يمثل الدائرة وحدها لأن فى سيادة هذه الفكرة تخفيف لضغط الناخبين على النائب .

الركن الثالث : استقلال البرلمان مدة نيابته عن مجموع الناخبين :
النظام النيابى مبنى أيضاً على استقلال البرلمان قانوناً مدة نيابته عن مجموع الناخبين إذ تقتصر وظيفة الناخبين فى النظام النيابى البحث على تكوين البرلمان بانتخاب أعضائه فإذا ما تمت عملية الانتخاب هذه أنهت مهمة الشعب الدستورية وأصبح البرلمان هو صاحب السلطة القانونية ، إذ هو الذى يقوم فعلاً بمباشرتها بالأشتراك مع الهيئة التنفيذية أو الحكومة . فسن القوانين وتقرير الميزانية والضرائب والتصديق على المعاهدات كل ذلك من عمل الحكومة والبرلمان بدون تدخل من جانب الشعب أو مجموع الناخبين . فالقانون مثلاً فى البلاد التى تأخذ بالنظام النيابى البحث لا يعرض على الشعب لأخذ رأيه فيه أو موافقته عليه بل يصير نافذاً بمجرد أقراره من البرلمان والتصديق عليه من رئيس الدولة . النظام النيابى أذن يفترض أن الشعب غير أهل لأن يباشر بنفسه السلطة فهو يكتفى بأن يختار الأشخاص الذين يحملون محله فى مباشرتها . وهذا هو السبب الذى حدا بجان چاك روسو إلى انتقاد النظام النيابى انتقاداً مرّاً وتفضيل الديمقراطية المباشرة عليه . لقد أشرنا إلى عبارته الشهيرة التى وصف بها النظام النيابى الأنكليزى « بظن الشعب الأنكليزى أنه حر ولكنه واهم فى ظنه فهو ليس حراً إلا

في فترة انتخاب أعضاء البرلمان . فإذا ماتت عليه الانتخاب عاد الشعب عبدًا لا سلطة له . في اللحظة التي يختار فيها الشعب ممثليه يفقد حريته وكيانه . « والوصف المذكور لا ينطبق على انكلترا وحدها في ذلك الوقت بل على جميع الدول التي تأخذ بالنظام النيابي البحت ^(١) .

وبذلك يتميز النظام النيابي تمامًا عن النظام المباشر أو شبه المباشر . ففي النظام المباشر يحكم الشعب نفسه بنفسه بدون واسطة أو بواسطة أشخاص تابعين له مباشرة وله عزلم في أي وقت يشاء ، وفي النظام شبه المباشر - كما سنرى - يشترك الشعب اشتراكاً فعلياً مع البرلمان في عمل القوانين إما بالموافقة على مشروعاتها أو باستعمال حق اقتراحها أو في الاعتراض عليها ، وفي بعض البلاد أيضاً يشترط موافقة على المعاهدات المهمة كما هو الحال في دستور الاتحاد السويسري . ولا شيء من هذا كله في النظام النيابي البحت . ولذلك يمكننا القول أن النظام النيابي البحت قائم في الواقع على سيادة البرلمان : السيادة الاسمية للأمة أما السيادة العملية والقانونية فالبرلمان وحده أول البرلمان مع الحكومة بحسب الدساتير *The King in parliament* كما يقول الإنكليز .

(١) فلو أرادت الأمة سن تشريع معين فهل تستطيع إرغام البرلمان على مناقشته ووضعه ؟ كلا لأنه ليس لها قانوناً في النظام النيابي أقترح القوانين بل هذا من مظاهر الديمقراطية نصف المباشرة .

(٢) وإذا لم توافق الأمة صاحبة السيادة الاسمية على تشريع صادر من البرلمان فلا يمكنها مع ذلك أن توقف هذا التشريع بالاعتراض عليه أي باستعمال حق الفيتو الشعبي كما يحصل ذلك في النظام شبه المباشر لأن إرادة البرلمان في النظام النيابي البحت إذا وافق عليها رئيس الدولة نافذة ، وكل ما يمكن للشعب أو لمجموع الناخبين عمله هو عدم تجديد انتخاب أعضاء البرلمان إذا انتهت مدة نيابتهم .

(٣) وإذا اختلف الشعب والبرلمان في الرأي ولم تستعمل الحكومة حق الحل

(١) نلاحظ مع ذلك أن النظام النيابي تطور في إنجلترا في الوقت الحاضر وأصبح استفتاء الشعب في المسائل الهامة عن طريق حل مجلس الواب وعمل انتخابات جديدة أمراً عادياً . وبذلك لا يكون إنتقاد روسو للنظام النيابي الإنكليزي في محله الآن .

فأن البرلمان يبقى حتى نهاية مدته بدون أن يكون للشعب الحق في إسقاط النواب .

حقيقة أنه يصح في بعض الولايات السويسرية كما سنرى لعدد معين من الناخبين طلب حل المجلس النيابي كله فأذا ما تقدم مثل هذا الطلب وعرض الأمر على الشعب للاستفتاء ووافق أغلبية الناخبين عليه أمحل المجلس^(١) وقد أخذت بهذه الطريقة بعض دساتير الولايات الألمانية كدستور بافاريا (١٤ أغسطس سنة ١٩١٩ مادة ٣٠) وبروسيا (دستور ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٢٠ مادة ٦ و ١٤) وساكس (دستور أول نوفمبر سنة ١٩٢٠ مادة ١٩) وغيرها . ولكن حق الحل الشعبي هذا ليس من سمات النظام النيابي بل النظام نصف المباشر Regime semi-direct (كحق إقالة النائب Recall الذى سبق لنا الإشارة إليه) . أو هو على أى حال أستثناء لا يقاس عليه .

أما في النظام النيابي البحت كالنظام المصرى والفرنسى والبلجيكي والانكليزي فالشعب أو بعبارة أخرى الناخبون لا يملكون حق حل مجلس النواب بطريق الاقتراع على ذلك، وكل ما يستطيعون عمله هو تقديم العرائض لرئيس الدولة مطالبين بإياه باستعمال حقه الشرعى في حل المجلس . وشتان بين الطريقتين . ففي الطريقة الأولى حق الحل في يد أغلبية الناخبين بينما في الحالة الثانية يتوقف الأمر على تدخل رئيس الدولة الذى له وحده عن طريق حكومته هذا الحق .

تكييف العلاقة بين البرلمان والأمة أو مجموع الناصحين : وبناء عليه نجد أنه من الخطأ القول أن البرلمان في النظام النيابي هو وكيل عن الأمة . هذه العبارة التى كثيرا ما تستعمل في اللغة الدارجة (للدلالة على أن البرلمان هيئة منتخبة من بين أفراد الأمة بعكس الملك الوراثى مثلا أو بعكس مجلس الشيوخ المعين في بعض البلاد) ليست صحيحة من الوجهة القانونية . أن البرلمان ليس «وكيلا» عن الأمة كما أن عضو البرلمان ليس «وكيلا» كما رأينا عن دأثره الانتخابية .

(١) ويطلقون على حل البرلمان أو المجلس النيابي هذه الصفة عبارة الحل الشعبي Dissolution Populaire (أنظر فيما يلى الديمقراطية شبه أو نصف المباشرة) .

أن كلمة «وكيل» قانونا تستدعى وجود «موكل» و «وكيل» و «وكالة» على سبيل الالتزام ، وتفترض أن الموكل له عزل الوكيل متى شاء وهذا كله لا ينطبق على العلاقات الموجودة في النظام النيابي البحث بين الشعب أو مجموع الناخبين من جهة والبرلمان من الجهة الأخرى . فأولا - البرلمان في النظام النيابي كما رأينا ليس مقيدا قانونا برأى مجموع الناخبين بل هو حر قانونا في حدود الدستور في استعمال سلطته كما يرى بعكس الوكيل فهو مقيد بأرادة الموكل . وثانيا - رأينا أن النظام النيابي البحث لا يعطى للناخبين الحق في حل البرلمان مع أنه للموكل الحق دائما في عزل وكيله .

فعملية الانتخاب في النظام النيابي البحث ليست وكالة بل (اختيار) Simple choix ، الناخبون يختارون الأشخاص الذين يتولون الحكم لمدة معينة وهؤلاء الأشخاص «المختارون» ليسوا «وكلاء» عن الناخبين الذين أختاروهم أو عن مجموع الناخبين أو عن الأمة بل يكونون مجتمعين ، هيئة مجلس أو برلمان ، الهيئة التي لها قانونا حق التكلم باسم الأمة والتعبير عن أرائها .

وفي بعض البلاد يعين القضاة بطريق الانتخاب ولم يقل أحد أن القاضي في هذه الحالة يعتبر وكلا عن ناخبيه . بل هو موظف معين لقيام بمهمة خاصة هي الفصل في المنازعات . كذلك الحال إلى حد ما بالنسبة لأعضاء البرلمان المنتخبين . نحن لا نذهب إلى حد تشبيه النواب بالقضاة المنتخبين واعتبارهم «موظفين» مثلهم لأنه يراعى في انتخاب النواب عامل آخر لا يراعى في انتخاب القضاة . فالقصد من تعيين النواب بالانتخاب هو أن يكونوا ممثلين بقدر الأمكان للأمة . أما القصد من انتخاب القضاة بدلا من تعيينهم بواسطة السلطة التنفيذية - كما هو المتبع في معظم البلاد - فهو جعلهم مستقلين تماما عن هذه السلطة . ولذلك فالقاضي المنتخب ليس نائباً أو ممثلاً Représentant بل موظفا fonctionnaire أما عضو البرلمان المنتخب من الشعب فهو ليس موظفاً fonctionnaire بل نائباً أو ممثلاً Représentant . نعرف كل ذلك وأنما قصدنا بالامتدلال بحالة القاضي المنتخب بيان أن عملية الانتخاب لا تؤدي حتماً إلى إنشاء علاقة وكيل بموكل فكما أن القاضي الذي يعين بالانتخاب ليس وكلا عن ناخبيه وليس لهؤلاء سلطة عليه في أثناء قيامه بوظيفته ، كذلك عضو البرلمان المنتخب ليس

وكيلا عن دائرته ولا يمكن توكيله بشي. علي سبيل الأزام ، والبرلمان في مجموعه ليس وكيلا عن مجموع الناخبين أو عن الأمة بالمعنى المستفاد من كلمة « وكالة » في القانون المدني بل هو - كما قلنا - الهيئة التي أنتقلت اليها سلطة الأمة لمدة معينة لكي تستعملها هذه الهيئة بجزئية وبما تراه الإوفق للمصلحة العامة .

وان كان ولا بد من تكييف العلاقة القانونية بين البرلمان والأمة أو مجموع الناخبين بالرجوع إلى القانون المدني ففي نظرنا فكرة الوصاية أقرب إلى الواقع من نظرية الوكالة . أن العلاقة بين البرلمان والأمة أقرب إلى علاقة الوصى بالقاصر منها إلى علاقة الوكيل بالموكل . فالأمة قاصرة ، عاجزة عن التعبير عن رأيها قانوناً إلا بواسطة وعن طريق نوابها ، والبرلمان هو الذي يتكلم قانوناً باسمها ويعبر عن أرائها ويدير شئونها كما أن الوصى هو الذي يدير شئون القاصر ويمثله .

وأهم مثل يذكره الكتاب الأنكليز لبيان مبلغ استقلال البرلمان عن مجموع الناخبين ولأنثبت أن العلاقة بينهما لا شأن لها بالوكالة ما حصل في سنة ١٧١٦ عندهم . كانت مدة نيابة مجلس العموم في ذلك الوقت بحسب قانون قديم صادر في سنة ١٦٩٤ ثلاث سنوات فقط وعلى ذلك كان يجب أن تنتهي مدة نيابة المجلس القائم في سنة ١٧١٧ . ولكن لاحظ الملك ووزرائه أن إجراء انتخابات جديدة في ذلك الوقت ربما أدى إلى بعض القلاقل ، وعلى ذلك تقدمت الوزارة إلى البرلمان بقانون سنة ١٧١٦ (The septennial act) الذي جعل مدة النيابة سبعة سنوات بدلا من ثلاثة وطبق هذا القانون في الحال على أعضاء المجلس وبذلك امتدت مدة نيابتهم أربعة سنوات جديدة^(١) .

ويقول ديسي (Dicey) أن هذا هو الدليل القاطع على أن البرلمان من الوجهة القانونية ليس مجرد وكيل بسيط عن مجموع الناخبين لأن الوكيل لا يستطيع أن يعد أو يخط بمحض سلطته في مدة وكالته .

وخلاصة القول أن النظام النيابي البحث يتنافى مع كل نظرية أو قاعدة

(١) عدل هذا القانون في أغسطس سنة ١٩١١ The Parliament act وأصبحت مدة النيابة خمسة سنوات بدلا من سبعة .

ترعى إلى تحويل النائب إلى مجرد وكيل بسيط للناخبين ولذلك قررت الدساتير الحديثة بطلان كل وكالة على سبيل الإلزام (Mandat impératif) كما رأينا. كما يتنافى مع اعتبار البرلمان نفسه وفي مجموعة وكلاء الناخبين. ويصح أن نشير هنا إلى ما قاله العلامة أسمين في هذا الصدد (١)

« النواب مستقلون تماما ولهم حرية التقدير الكاملة في استعمال سلطتهم لتأدية وظيفتهم طول مدة نيابتهم. وليس للناخبين الحق في عزلهم أو تقييد سلطتهم بأوامر وتعليمات أو إلزامهم أنتهاج خطة معينة أو اتخاذ حل معين. فالنواب ليسوا مجرد وسطاء أو وكلاء عن ناخبهم أو عن الشعب بل هم ممثلوه الشرعيون أنقل إليهم سلطة الأمة طول مدة نيابتهم فيجب أن يعملوا بحرية وبحسب ضمائرهم وبما يرونه الأفضل للمصلحة العامة ».

« ويمكن تشبيه النواب في الحكم النيابي البحث بالموظفين أو القضاة الذين تسمح بعض الدساتير بتعيينهم بالانتخاب. فهذا التعيين بالانتخاب لا يعطى للناخبين سلطة عليهم مدة قيامهم بوظائفهم ». وهذا نفس ما قلناه.

الركن الرابع: تجريد انتخاب النواب من وقت لا قدر دوماً : إذا كان استقلال البرلمان عن مجموع الناخبين ركناً أساسياً للنظام النيابي البحث فمن جهة أخرى يجب ألا ننسى أن الغرض من النظام النيابي هو أن يعبر النواب عن شعور الأمة وأرادتها وهذا هو السبب في تعيين أعضاء البرلمان بطريق الانتخاب لأن انتخابهم بواسطة الشعب خير وسيلة لجمعهم ممثلين بقدر الإمكان لرغباته وشعوره. ولكن مع مرور الزمن قد يكف البرلمان عن أن يكون ممثلاً حقيقة لآراء أغلبية الشعب فيجب إذن الرجوع إلى الأمة وعمل انتخابات جديدة أي تجديد البرلمان. فالنواب في النظام النيابي لا ينتخبون إلا لمدة محدودة تختلف باختلاف الدساتير، وألا إذا قلنا بعكس ذلك وأطلقنا مدة النيابة أو جعلناها لمدة طويلة جداً كعشرين أو ثلاثين سنة مثلاً فإن الشعب يفقد كل رقابة فعلية على مثليه ويتحول الحكم النيابي الديمقراطي إلى حكم أرسطوقراطي. فالانتخابات الهورية العامة توفى بين استقلال البرلمان من جهة

والاحتفاظ بسلطة الأمة من جهة أخرى . فالبرلمان مدة نيابته حر في تصريف شئون الدولة ولكن إذا ما حلت الانتخابات العامة لتجديد البرلمان فإن الأمة تسترد كامل سلطتها وتبدى رأيها . فإن وافقت على سياسة البرلمان وخطته أعادت انتخاب أعضائه أو معظمهم ، وأن كانت غير راضية عن هذه السياسة والخطة أسقطتهم وانتخب غيرهم ليطبقوا سياسة جديدة وخطة أخرى .

فتوقيت نيابة أعضاء البرلمان تجعل هؤلاء حرصين على احترام أرادة الأمة رغبة في الاحتفاظ بمقاعدهم في الانتخابات القادمة . ولكن رأينا أن تقصير مدة النيابة يؤثر في استقلال البرلمان في مجموعة واستقلال النائب أزاء دائرته . ولذا قلنا أن خير الحلول هو أن تكون مدة النيابة أو العضوية متوسطة بين الطول والقصر حتى نضمن استقلال النواب من جهة ، وتحقيق رقابة الأمة من جهة أخرى . ونرى أن مدة أربعة أو خمسة سنوات مدة معتدلة . ومدة ٤ سنوات هي التي أخذ بها الدستور البلجيكي لكل من الشيوخ والنواب والدستور الفرنسي بالنسبة لمجلس النواب . ومدة الخمس سنوات هي مدة عضوية النائب في مصر (مادة ٨٦ من الدستور) . وعلى العكس نرى أن جعل مدة النيابة عشر سنوات كما هو الحال بالنسبة لمجلس الشيوخ المصري يجعل هذا المجلس أقل تمثيلاً لأرادة الأمة إذ أن عضو الشيوخ المنتخب ، في آخر مدة عضويته ، يمثل هيئة انتخابية مضي عليها عشر سنوات . ولكن يخفف من ذلك كثير تجديد هذا المجلس تجديدًا جزئيًا ، إذ يتجدد اختيار نصف الشيوخ المعينين والمختارين كل خمس سنوات (مادة ٧٩ دستور) . وما قلناه عن مجلس الشيوخ المصري نقوله أيضًا عن مجلس الشيوخ الفرنسي الذي ينتخب لمدة ٩ سنوات ويتجدد ثلثه كل ثلاث سنوات على التتابع . أما مدة العضوية في مجلس العموم الانكليزي فكانت - كما رأينا - ٣ سنوات بقانون سنة ١٦٩٤ ثم ٧ سنوات بقانون ١٧١٦ السابق الإشارة إليه وهي الآن خمس سنوات منذ ١٩١١ كما هو الحال في مصر بالنسبة لمجلس النواب .

٣ - تطور النظام النيابي وأزمته

١ - النظام النيابي أساسه الديمقراطية ولكنه مبنى على ديمقراطية متزنة معتدلة ،

إذ تقتصر وظيفة الشعب الدستورية وأشتراكه في الشئون العامة في الحكم النيابي
البحث - كما درسناه للآن - على انتخاب النواب فقط . فأذا ما تمت عملية الانتخاب
أصبح البرلمان أو المجلس النيابي هو صاحب السلطة والنفوذ ، وهو الذى يقوم بسن
القوانين ومراقبة السلطة التنفيذية أو الحكومة ، بدون تدخل من جانب الشعب أو
هيئة الناخبين . فالنظام النيابي البحث مؤسس على هذه القاعدة التى سبق لنا ذكرها
« السيادة الاسمية للأمة والسيادة الفعلية للبرلمان » . وهذا ما يزال عليه الحال في بعض
البلاد النيابية . ففي فرنسا مثلا البرلمان هو « الكل في الكل » إذا صح لنا استعمال
هذا التعبير الدارج الواضح المعنى .

فأولا - لم يعترف دستور سنة ١٨٧٥ (وهو الدستور الحالى) للشعب الفرنسى
أو للناخبين موهما بلغ عددهم بحق اقتراح القوانين وإرغام البرلمان على مناقشتها ، كما أن
ليس لهم الاقتراع على رفض القوانين التى يوافق عليها البرلمان ، أو على حل مجلس
النواب قبل انتهاء مدته . وتقتصر وظيفة الناخبين هناك على تجديد مجلس النواب
كل أربعة أعوام وتجديد مجلس الشيوخ جزئيا كل ثلاثة أعوام . وبمبادرة أخرى لم تنتقل
السلطة من البرلمان للأمة أو لهيئة الناخبين بالرغم من أن فرنسا كانت أسبق الدول
إلى تقرير مبدأ سيادة الأمة .

وثانيا - ساعد على نفوذ البرلمان وسلطته تعطيل حق الحل في فرنسا فلم يستعمل
رئيس الجمهورية الفرنسية حقه في حل مجلس النواب منذ سنة ١٨٧٧ . ومعلوم أن
الالتجاء إلى حل المجالس النيابية قبل انتهاء مدتها وعمل انتخابات جديدة يوجد نوع
من الرقابة للناخبين على نوابهم .

فالنظام الفرنسى الحالى هو أصدق مثل للحكومة النيابية أو التمثيلية
Gouvernement
représentatif
- كما صورناها في الصفحات المتقدمة - التى تضع مقاليد الأمور في يد نواب الأمة
وممثليها بدون إشراك للأمة معهم في الحكم .

٢ - ولكن أنشأ الروح الديمقراطية والثقافة العامة وإزدياد عدد التمثيلين
في الشعوب المتقدمة جعل معظم هذه الشعوب لا تكتفى بالدور المحدود الذى تلعبه في
النظام النيابي البحث . وصارت تطالب بالأشتراك في الحكم بطريقة أكثر مباشرة

وجدية . ولذلك أدخلت دساتير عديدة على النظام النيابي البحت عناصر جديدة ليست منه كالاستفتاء الشعبي والثبوت الشعبي أو حق الاقتراح الشعبي، كما أعطى بعض هذه الدساتير للناخبين الحق في الاقتراع على حل مجلس النواب أو على عزل رئيس الدولة المنتخب . هذه العناصر الجديدة غيرت من شكل النظام النيابي البحت وحولته إلى نظام آخر : هو النظام شبه أو نصف المباشر - الذى سندرسه بعد قليل - والذى لا يترك الأمر للبرلمان وحده بل يشارك الأمة معه ، خصوصاً في التشريع .

٣ - وكان للأسباب المقدمة ^(١) تأثير ظاهر حتى في البلاد التى أحتفظت بالنظام النيابي في ظاهره وشكله كما نكلترا مسقط رأسه . فهذه البلاد مع أحتفاظها بالحكم النيابي في شكله ، وقصرها أشترك الشعب في الشؤون السياسية على انتخاب أعضاء البرلمان بدون تدخل في التشريع بطريقة من طرق الحكم نصف المباشر (رفرندم - فيتو شعبي الخ) ، بدأت مع ذلك تطبق هذا النظام النيابي بروح جديدة تشعر بأن للشعب المقام الأول والميزة الأولى . من ذلك تقصير مدة نيابة الأعضاء لتقوية رقابة الشعب على نوابه ، والالتجاء بكثرة إلى حل البرلمان (Dissolution) بقصد الوقوف على رأى الأمة في كل مسألة جديدة هامة ، بفكرة أن البرلمان القائم ليس له الحق في حل المسائل الهامة التى تجدد بعد الانتخابات ، والتي لم تكن موضع مناقشة أو اعتبار أثناء هذه الانتخابات العامة ولم ينتخب النواب على أساسها . فلا بد إذن لحلها من برلمان جديد وانتخابات جديدة أى الرجوع إلى الأمة ^(٢) . وقد بدأ ظهور ذلك جلياً في إنجلترا منذ الثلث الأخير من القرن الماضى وخصوصاً منذ بدء القرن الحاضر .

ففي سنة ١٨٦٨ لما أحتدمت المناقشات بشأن الكنيسة الأيرلندية صرح رئيس الوزارة الأنكليزية في ذلك الوقت (دسرايلى) أن البرلمان الموجود لا يملك أدياً الاختصاص لحل هذه المسألة ولم يوكله الناخبون في حلها لأنها لم تكن معروضة وقت

(١) أى أنشار الديمقراطية والثقافة العامة ومطالبة الشعوب بالاشتراك الفعلي في الحكم . (٢) وحل البرلمان في هذه الحالة يشبه كثيراً استفتاء الشعب بطريق «الرفرندم» Referendum ويمكن تسميته بالحل الاستثنائي ، ولكن الاستفتاء الحقيقي من مظاهر الديمقراطية شبه أو نصف المباشرة بعكس حق الحل فهو من مظاهر الديمقراطية النيابية .

الانتخابات العامة . وقد دافع المستر بفور عن نفس الرأي فيما بعد فلم يسلم بأن البرلمان المنتخب أثناء حرب البوير (جنوب أفريقيا) وبالتالي على أساس السياسة الخارجية يمكنه مناقشة وتعديل التعريفة الجركية، أى لا بد لذلك من حل البرلمان وعمل انتخابات جديدة لآخذ رأى الناخبين .

وفى سبتمبر سنة ١٩٠٠ حلت الوزارة الانكليزية (وكانت من حزب المحافظين حينذاك) مجلس النواب مع أنها كانت حائزة فيه على أغلبية كبيرة وبررت ذلك بأنها فى حاجة لتأييد الشعب لآتمام المهمتين الكبيرتين : تنظيم مستعمرات جنوب أفريقيا بعد ضمها إلى الأمبراطورية وتنظيم الجيش . وقد أنتقدت المعارضة (حزب الأحرار) بشدة هذا الحل وتلك الخطوة التى ترجع بنا الى العهد القديم حيث كان النواب ينتخبون لغرض معين ويستلمون من ناخبهم توكيلا مريبجاً وتعليمات على سبيل الإلزام ، قائلة أنه بحسب القواعد الدستورية المتبعة فى الحكومة النيابية لا تحتاج الحكومة والبرلمان إلى أى توكيل خاص من الشعب للقيام بهذه الأمور . وهذا حقيق لأن البرلمان حر - بحسب النظام النيابى البحث كما درسناه فى تصريف شئون الدولة بدون حاجة إلى « توكيل » من الأمة أو من الناخبين كما جدت مسألة من المسائل لأنه ليس « وكيلا » عنها أو عنهم بالمعنى القانوني المعروف ، بل هو الهيئة التى أنقلت إليها لمدة محدودة (مدة النيابة) سلطة الأمة لكي يستعملها على الوجه الذى يراه بدون رجوع إلى هيئة الناخبين أو الشعب . وفى الالتجاء إلى الحل للأسباب المتقدمة أنكار لهذا المبدأ ونجاهل لسلطة البرلمان وأعتراف ضمني بأنه شبه وكيل لا يغنى رضاه عن رضا الأصيل (الشعب أو الأمة) .

ولكن بالرغم من ذلك نست المعارضة (الأحرار) أو تناست مبدأها الذى دافعت عنه فى سنة ١٩٠٠ حينما أخذت على الحكومة تقديم قانون التعليم (Education Bill) إلى البرلمان فى سنة ١٩٠٢ بدون استشارة هيئة الناخبين عن طريق حل مجلس العموم وعمل انتخابات جديدة . وفى نوفمبر سنة ١٩١٠ حلت الوزارة الانكليزية - المؤلفة هذه المرة من حزب الأحرار برئاسة المستر اسكويث - مجلس العموم بالرغم من الأغلبية الكبيرة التى كانت لها فى المجلس المذكور لغرض

مسألة إصلاح مجلس اللوردات على الناخبين . هذه الطريقة (حل البرلمان وعمل انتخابات جديدة للوقوف على رأى الأمة فى مسألة معينة) التى أصبحت قاعدة متبعة فى إنجلترا الآن^(١) وفى بعض البلاد النيابية البرلمانية الأخرى قد غيرت من « روح » النظام النيابى البحث ومعناه . وسمى بعض الكتاب النظام النيابى المحرف هذا - الذى يحافظ على الحكومة النيابية فى شكلها مع تغيير « روحها » وتطبيقها - بالنظام شبه أو نصف النيابى (Régime Semi-Representatif)^(٢) . ولكن هذه التسمية غير منشورة . وهنا يجب أن نلاحظ أن الحكومة شبه أو نصف النيابية بالمعنى المتقدم تختلف عن الحكومة نصف المباشرة (Semi-direct) . وفى الحكومة نصف المباشرة نجد - كما قلنا - عناصر جديدة كالاستفتاء (Referendum) على القوانين والقيود الشعبى والأقتراح الشعبى الخ . وهى لا تتفق والنظام النيابى البحث . أما فيما يسمونه بالنظام شبه أو نصف النيابى فلا يوجد شئ من هذا ولا أثر لهذه العناصر . فالنظام النيابى البحث (كما هو الحال فى فرنسا) يؤدى إلى سيادة البرلمان بينا النظام شبه أو نصف النيابى (كما هو الحال فى إنجلترا الآن) يرمى إلى الحد من سلطة البرلمان ونفوذه وإعلاء شأن الناخبين بالأنتخاب بكثرة إلى الحل للوقوف على رأى الأمة^(٣) .

(١) فى أكتوبر سنة ١٩٣٥ حلت الوزارة الائتلافية برئاسة المستر بلديون مجلس العموم وأجرت انتخابات عامة فى ١٤ نوفمبر سنة ١٩٣٥ لمعرفة رأى الأمة فى موضوع النزاع الأبطالى - الحبشى .

(2) Voir : Esmein, deux formes de gouvernement, Revue du droit public, Tome I, P. 29; Carré de Malberg, Théorie générale de l'Etat, Tome I, P. 381-386.

(٣) ولتسهيل فهم الفروق بين هذه الأنواع قول : (١) إذا كانت السلطة فى يد البرلمان بمعنى أن البرلمان هو الذى يشرع ويقرر ببحرية بدون رجوع الى استفتاء الأمة أو الى حل المجلس للوقوف على رأيها كلها جدت مسألة هامة ، فالنظام نيابى بحث كما هو الحال فى فرنسا . (٢) أما إذا أصبحت القاعدة أن البرلمان القائم ليس له أن يبت بنفسه فى المسائل الهامة المعروضة بل لابد من حل المجلس (البرلمان) وعمل انتخابات جديدة كما جدت مسألة من هذه المسائل للوقوف على رأى الناخبين فأن النظام يصبح شبه نيابى (Semi-représentatif) كما هو عليه الحال الآن فى إنكلترا فإن تجارب هذه السنين الأخيرة قد حولت حق الحل عن غرضه الأساسى (وهو فض النزاع بين الوزارة والبرلمان أو بين

٤ - **ملاحظة هامة:** معظم الكتاب لا يفرق بين النظام النيابي البحت (Régime représentatif pur) كالنظام الفرنسي الذي يسود في البرلمان ولا يرجع فيه للشعب إلا في أثناء الانتخابات العامة الدورية لتجديد المجلس النيابي بعد انتهاء مدته، والنظام الذي نمت البعض بنصف النيابي (Semi-représentatif) كالنظام الأنكليزي الذي يستشار فيه الشعب باضطراد عن طريق حل المجلس الشعبي (مجلس العموم) - قبل انتهاء مدته القانونية - ودعوة الناخبين إلى انتخابات جديدة عامة كلما عرض على البرلمان قانون هام أو مسألة جديدة . وسبب عدم التفريق هو أن الاختلاف بين النظام النيابي البحت والنظام نصف النيابي بالمعنى المتقدم ليس في النصوص الدستورية نفسها بل في كيفية تطبيقها كما قلنا.

وفي الواقع « النظام نصف النيابي » ما هو إلا الحالة أو « التطور » الذي وصل اليه تدريجياً النظام النيابي نفسه في بعض البلاد الديمقراطية وخصوصاً إنجلترا . فلا يجوز حينئذ اعتبار كل من هذين النظامين كنوع مستقل ومعارض تماماً للنوع الآخر بل هما صورتان لنظام واحد : النظام النيابي البحت كالنظام الفرنسي يمثل النظام النيابي في أصله ، والنظام نصف أو شبه النيابي كالنظام الأنكليزي يمثل النظام النيابي بعد تطوره .

٥ - وقد أخذ النظام النيابي ينكش من جهة أخرى تحت تأثير عوامل مختلفة خطيرة . فلصاقة الاقتصادية والمالية التي عمت جميع البلاد بعد الحرب العظمى حتى البلاد التي كانت على الحياد . وانتشار المذاهب الشيوعية والأشتركية تحت تأثير روسيا البولشفية . والقلق العام الذي يعقب عادة مثل هذه الحروب وتمدد الأحزاب

أحد المجلسين والمجلس الآخر) وأصبح أداة لاستشارة الشعب بدون الرجوع إلى الاستفتاء بمعنى الكلمة (referendum) لأن الناخبين في انكلترا لا يصوتون على قانون معروض عليهم بالذات بل يقتصرون على انتخاب أعضاء البرلمان فلا ينتخبون إلا الأعضاء الموافقين أو المعارضين للقانون أو للوضوع الذي سيتناقش فيه المجلس الجديد عقب الانتخابات. (٣) أما إذا سمح الدستور باستفتاء الشعب على القوانين بالذات أو أعطى للناخبين حق اقتراح القوانين أو الاعتراض عليها إلخ . فإن النظام لا يكون نيابياً ولا شبه نيابياً بل شبه مباشر . Semi-Direct

وتشاحتها في معظم البلاد . كل ذلك قد أدى إلى أزمة الحكم النيابي وحل بعض البلاد على ترك النظم الديمقراطية النيابية وأستبدلها بحكومات قوية لا تخضع لرقابة أو برلمان . فظهرت الدكتاتوريات المدنية في إيطاليا والمانيا وغيرها ، والعسكرية في بولونيا وأسبانيا واليونان ^(١) .

حقيقة أن الحياة النيابية لم تعطل كلية في بولونيا ولم يبلغ البرلمان الغاء تاماً كما حصل في بعض البلاد الأخرى ولكنه ظل منذ سنة ١٩٢٦ إلى سنة ١٩٣٦ تحت رحمة المارشال جوزيف بلسودسكى (Pilsudski) . لقد أظهر المارشال أكثر من مرة زهده وأحتقاره لمركز رئاسة الجمهورية فلم يقبل أن يتولى هذا المنصب حين أنتخب له في ٣١ مايو سنة ١٩٢٦ ولم يبق في رئاسة الوزارة إلا مدة محدودة مكتفياً برئاسة الجيش ووزارة الحربية، ولكنه ما كان يسمح بأن يتولى الوزارة شخص ليس من أنصاره وأتباعه، أو يترك البرلمان ينتقد الحكومة ويناقض أعمالها وقراراتها . فإذا عصى البرلمان أمره أو أظهر شيئاً من الاستقلال أجل جلساته أو ذهب اليه وصب عليه جام غضبه ، مستصحباً معه أحياناً بعض أعوانه من الضباط ورجال الجيش مشعراً أعضاء البرلمان أنه في قدرته أن يلقي بهم خارج المجلس ويحول مكان اجتماعهم إلى معسكر لجنوده، وصرح بذلك مراراً عديدة في محادثاته مع مكاتبي الجرائد الوطنية والأجنبية . أما أسبانيا فقد عرفت دكتاتورية عسكرية من نوع آخر في عهد الجنرال پريمودى ريفيرا (Primo de Rívera) . الذى الجنرال البرلمان وحكم أسبانيا عسكرياً منذ سنة ١٩٣٢ إلى أن استقال في سنة ١٩٣٠ . وكان حكمه من الأسباب المباشرة التى أدت الى إتهار الملكية وقيام الجمهورية في ١٤ إبريل سنة ١٩٣١ . وهاهى الحرب الأهلية طاحنة لا يعلم ماذا تنتهى أباتصار الثوار وقيام حكومة فاشستية ؟ أم باتصار خصومهم وتحول أسبانيا كلها إلى جمهورية سوفيتية شيوعية تتلقى الوحي من موسكو

(١) عرفت اليونان أكثر من مرة في السنوات الأخيرة الدكتاتورية العسكرية وهى الآن ومنذ ٤ أغسطس سنة ١٩٣٦ خاضعة لحكومة ديكتاتورية يديرها رئيس الوزراء الجنرال متكساس بويده الملك . أما الحياة النيابية البرلمانية فمطله .

وستالين ؟ وعلى كل حال فلا ينتظر أن تعود أسبانيا إلى نظام ديموقراطى نيابى ثابت إلا بعد مدة طويلة .

ولكن أهم الدكتاتوريات الحالية وأكبرها أثراً من الوجهة الدستورية هى بلا شك الدكتاتورية الفاشستية فى إيطاليا والنازية فى ألمانيا . فإن كلا منهما تدعى أنها ليست نظاماً مؤقتاً ، أو ضرورة نزول بزوال الحاجة التى دفعت اليه ، بل هى نوع جديد للحكم يقدر له أصحابه أنه سيحل محل النظام النيابى البرلمانى الذى أصبح لا يتفق فى نظرهم مع الظروف الاجتماعية والسياسية المعاصرة . ولما كان كل من النظام الفاشستى والنظام النازى لا يقوم فقط على نكران الديموقراطية النيابية بل الديموقراطية البرلمانية أيضاً فسنرجى الكلام عنهما حتى ندرس النظام البرلمانى ذته .

الفرع الثالث

الحكومة نصف المباشرة

LE GOUVERNEMENT SEMI — DIRECT

تعريف النظام نصف المباشر وأسباب ظهوره : الحكومة نصف المباشرة هى وسط بين الحكومة المباشرة والحكومة النيابية . فى الحكومة المباشرة يقوم الشعب بإدارة شئون نفسه بنفسه ؛ وفى الحكومة النيابية البتة يترك الشعب لنوابه المنتخبين وحدهم أى المجلس النيابى أو البرلمان أمر البت فى شئونه ويتخلى من أجل ذلك تماماً عن استعمال السلطة التى هو مصدرها ، أما فى الحكومة نصف المباشرة فإن الشعب لا يترك أموره بيد نوابه أو البرلمان تركاً مطلقاً غير مقيد بل يرجع إليه فى بعض الظروف الهامة ليقضى بنفسه بما يرى فيه الأصح له ، وعلى اعتبار أنه هو صاحب الشأن ومصدر السلطات .

فالنظام نصف المباشر يقوم على وجود برلمان أو مجلس نيابى كما هو الحال فى

الحكومة النيابية ولكنه يقرر أن للشعب الحق أما في رفض القوانين التي يسنها نوابه وأما في اقتراح ووضع التشريع الذي لم يرض به هؤلاء النواب . ولا تقف رقابة الشعب في النظام نصف المباشر على القوانين بالذات للتشريع بنفسه أو لأقرار ورفض القوانين التي يضعها نوابه ، بل تتعدى رقابته إلى النواب أنفسهم وإلى المجلس النيابي بأكمله . فيكون له الحق في إقالة النواب قبل انتهاء مدة نيابتهم وفي الاقتراع على حل المجلس النيابي أو البرلمان وعمل انتخابات جديدة قبل إنتهاء الفصل التشريعي (Législature) . وقد أعطت بعض الدساتير الحديثة للشعب حق عزل رئيس الدولة المنتخب (رئيس الجمهورية) ذاته ، كدستور ألمانيا الصادر في ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ ودستور النمسا الصادر في أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ ودستور أسبانيا الصادر في سنة ١٩٣١ .

ففي الدول التي تأخذ بنظام الحكم نصف المباشر تعتبر هيئة الناخبين سلطة رابعة بجانب السلطات الثلاثة المعروفة التشريعية والتنفيذية والقضائية . ويؤدي تدخل الشعب أو هيئة الناخبين مباشرة في الشؤون العامة وفي التشريع على الخصوص مع قيام البرلمان ، إلى التقليل من نفوذ هذا الأخير .

وأن كان النظام نصف المباشر قد أخذ به من قبل - إذ كان معروفا ومطبوقا منذ القرن الماضي في سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية (خصوصا في الولايات الخاصة المكونة للاتحاد) - ألا أنه لم ينتشر ويم إلا في القرن الحالي وعقب الحرب العظمى وفي الدساتير الأوروبية العديدة التي ظهرت حينذاك .

والسبب في ذلك القديوع هو :-

أولا - أنتشار الديمقراطية والتعليم . لقد أعلنت الثورة الفرنسية مبدأ سيادة الأمة وأخذته عنها الأمم الأخرى بعد أن فسرت سيادة الأمة بمعنى سيادة مجموع أفراد الشعب ، ولكن إلى عهد قريب كانت السيادة الحقيقية لنواب الشعب لا للشعب نفسه . أذ كانت وظيفة الشعب في معظم البلاد الديمقراطية قاصرة على انتخاب الأشخاص الذين يحكمون باسمه وترك الأمر بين يديهم . ولكن بانتشار التعليم والروح الديمقراطية أصبحت الشعوب أو بعبارة أخرى هيئة الناخبين في كثير من البلاد

التمدينة لا نكتفي بهذا القدر الضئيل من الاشتراك في الحكم ورغبت في الرجوع اليها وأخذ رأيها في الظروف الهامة اتقضي بنفسها .

ثانياً - ساعد أيضاً على ذبوع النظام نصف المباشر في الوقت الحاضر الرغبة في إصلاح عيوب النظام النيابي البحت التي أظهرتها تجارب السنين ووضع حد لسلطة البرلمان وفنوده .

وسندرس أولاً مظاهر النظام أو الحكومة نصف المباشرة ، ثم تطبيقها في بعض الدساتير (سويسرا والولايات المتحدة على الخصوص مع الإشارة الى بعض البلاد الأخرى) ، ثم مزايا وعيوب هذا النظام ، وأخيراً الديمقراطية نصف المباشرة والدستور المصري .

١ - مظاهر الحكومة نصف أو شبه المباشرة .

مظاهر الحكومة شبه المباشرة هي الآتية :-

١ (لأستفتاء الشعبي (Referendum Populaire)

٢ (والفييتو الشعبي (Veto Populaire)

٣ (والأقتراح الشعبي (Initiative Populaire)

٤ (وحق أقلية النائب (Recall)

٥ (وحق الاقتراع على حل البرلمان (Dissolution par voie populaire)

٦ (أو على عزل رئيس الدولة (في الدول ذات النظام الجمهوري) (١) .

ونلاحظ أن الاستفتاء أما أن يكون على مشروع قانون وهو الاستفتاء التشريعي أو على أي قرار أو خطة اتخذتها أو تريد أن تتخذها الحكومة . ولا تأخذ الدساتير بجميع هذه المظاهر دفعة واحدة في العادة بل يظهر أو أكثر منها . وبعض هذه المظاهر لا تتعارض مع النظام النيابي البحت تعارضاً كبيراً كحق أقلية النائب أو الاقتراع الشعبي على حل مجلس النواب أو على عزل رئيس الجمهورية . وبعضها يتعارض تعارضاً

(١) أكثر الكتاب الدستوريين لا يدخلون في النظام نصف المباشر ألا المظاهر الثلاثة الأولى فقط (الاستفتاء والفييتو الشعبي والأقتراح الشعبي) .

ظاهراً مع النظام النيابي البحث كالاستفتاء والاعتراض والاقتراح الشعبي . وسنتكلم عن كل مظهر من المظاهر الخمسة الأولى أما المظهر السادس فقد سبق الكلام عنه ^(١).

١- الاستفتاء التشريعي (Referendum Législatif) : يضع البرلمان القوانين

كما هو الحال في النظام النيابي ولكن لا يصبح القانون تاماً وملزماً قانوناً أى نافذاً إلا إذا قبله الشعب . وعليه يعرض التشريع الذى وافق عليه البرلمان على الشعب أو عبارة أخرى على مجموع الناخبين ليقروا رفضه أو قبوله . ويمكن تشبيه الاستفتاء التشريعي بحق التصديق (Droit de sanction) الذى تعترف به بعض الدساتير الملكية للملك (كدستور بلجيكا ورومانيا مثلاً) فإن القانون لا يصبح نافذاً فى هذه الحالة إلا بعد أن يصدق الملك عليه . كذلك الحال فى الاستفتاء التشريعي فإن « القانون » الذى يوافق عليه البرلمان لا يصبح قانوناً بمعنى الكلمة إلا بعد أن يقره الشعب . أما قبل ذلك فهو مجرد مشروع فقط (Simple projet) . ولكن هناك أنواعاً من الاستفتاء التشريعي أقل قوة مما تقدم كما سنرى . ويطلقون على الاستفتاء التشريعي فى سويسرا وبعض البلاد كلمة (Plébiscite) ولكن هذه الكلمة لها معنى خاص فى بعض البلاد الأخرى كفرنسا وألمانيا الحالية . ففي فرنسا تعيد كلمة (Plébiscite) إلى الأذهان ما كان متبعاً فى مدة الأمبراطورية الأولى والثانية أى فى عهد نابليون الأول والثالث . إذ كان الشعب لا يدعى بقصد التصويت على القوانين الصادرة من الهيئة التشريعية فحسب بل لانتظار ثقتة أو عدم ثقتة بالأمبراطور عن طريق الموافقة أو عدم الموافقة على التشريع الصادر منه أو القرار الذى اتخذ . فقد استغنى نابليون بونابرت الشعب الفرنسى فى جمل القنصلية مدى الحياة (Consultat à vie) ثم فى إقامة الأمبراطورية فأفتى بها على التعاقب .

وفى ٢ ديسمبر سنة ١٨٥١ بعد أن حل رئيس الجمهورية لوى نابليون بونابرت المجلس التشريعي (Le Corps législatif) طلب إلى الأمة أن تفوض إليه سلطة كافية لوضع دستور جديد حسب القواعد التى ذكرها فى منشوره (٢ ديسمبر) فوافقت

(١) انظر الفصل الثالث . الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية .

الامة على ذلك بأغلبية ساحقة (٧٥٠٠٠٠٠ صوتاً). وفي نوفمبر سنة ١٨٥٢ استفتى الشعب في مسألة إقامة النظام الامبراطورى مكان الجمهورية فوافق. واستفتاء آخرى في دستور الامبراطورية الذى وضع في سنة ١٨٧٠ والذى لم يش سوى ثلاثة أشهر نظراً لقيام الحرب الفرنسية الالمانية وانهيار الامبراطورية الفرنسية الثانية (Second Empire) بعد هزيمة سيدان. وظهر من الأمثلة المتقدمة أن الاستفتاء لم يكن ألا سلاحاً في يد الامبراطور لتقوية مركزه ولستر سلطته المطلقة.

وهذا هو الحال في ألمانيا النازية فإن الزعيم هتلر لجأ أكثر من مرة إلى استفتاء الشعب (Plébiscite) لا للحصول على موافقته على تشريع معين أو لأشراكه في وضع هذا التشريع، بل لمعرفة مبلغ ثقة الشعب به، والاستناد على هذه الثقة لتقوية مركزه في الخارج وفي الداخل. وقد نظم هذا الاستفتاء وقرره قانون صادر من «الريش» في ١٤ يولييه سنة ١٩٣٣ جاء في المادة الاولى منه ^(١) «حكومة الريش أن تستفتى الأمة لمعرفة ما اذا كانت توافق أم لا على الاجراءات (Mesures) التى تتخذها الحكومة. ويصح أن يشمل هذا الاستفتاء قانوناً (Loi) من القوانين». وظهر من هذا النص أن الاستفتاء أو بعبارة أصح الـ (Plébiscite) ليس قاصراً على القوانين فقط بل قد يقع على أى قرار أو اجراء تتخذه حكومة الريش. فنتيلاً لما أعلنت الحكومة الالمانية خروج ألمانيا من عصبة الامم في ١٤ اكتوبر سنة ١٩٣٣ قرر الزعيم هتلر ^(٢) استفتاء الشعب لمعرفة ما اذا كان موافقاً على هذا القرار ام لا. وبالطبع جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة لقرار الحكومة. هذا النوع من الاستفتاء لا يقصد به تأييد الديمقراطية بأشراك الشعب في الوظيفة التشريعية بل تأييد سلطة الحاكم الفرد سواء كان امبراطوراً، كما كان الحال في فرنسا في القرن الماضى، أو دكتاتوراً، كما هو الحال في ألمانيا الحالية.

(١) أنظر: *Annuaire de l'Institut International de droit public* 1934, P. 85

(٢) وكان الزعيم هتلر في ذلك الوقت مستشاراً للريش فقط أذ كان المارشال هندنبرج رئيس الجمهورية لا يزال على قيد الحياة وتوفي ٢ اغسطس سنة ١٩٣٤. وبعد هذا التاريخ أصبح أدولف هتلر رئيساً لدولة الريش والحكومة معاً.

أما الاستفتاء التشريعي كظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة فهو يستدعي كما قلنا موافقة الشعب أو هيئة الناخبين على التشريع الصادر من البرلمان حتى يصبح هذا التشريع قانوناً نافذاً (وهذا أهم أنواع الاستفتاء) أو استشارته في هذا التشريع على الأقل (الاستفتاء الاستشاري) . فالاستفتاء التشريعي على أنواع : ١) فن حيث مبعاده قد يستغنى الشعب على مشروع قانون كامل صادر من البرلمان وهذا هو الغالب ويسمى الاستفتاء في هذه الحالة بالفرنسية *Referendum post-législatif* . وقد يستغنى على المبدأ نفسه قبل أن يوضع في صيغة قانون كأن ترى الحكومة أو السلطة التشريعية مثلاً أنه من المستحسن استشارة الشعب عما إذا كان من الضروري سن قانون في مسألة معينة قبل البدء في وضع هذا القانون، فأذا وافق الشعب على ذلك قامت السلطة التشريعية بوضع القانون المذكور . وهذا الاستفتاء كما ترى سابق على القانون ولذلك يسمونه (*Referendum Antérieur*) .

٢) ومن حيث موضوعه قد يكون الاستفتاء التشريعي قاصراً على القوانين الدستورية (*Referendum Constituant*) فلا ينفذ تعديل الدستور في هذه الحالة إلا بعد موافقة الشعب . أو يمتدّها إلى القوانين العادية (*Referendum législatif*) وهذا أكثر تقييداً لسلطة البرلمان إذ تصبح موافقة الشعب ضرورية ليس فقط لتعديل الدستور بل أيضاً لسن القوانين الأخرى .

٣) ومن حيث قوته قد يكون ملزماً (*obligatoire*) بمعنى أن نتيجة الاستفتاء تلزم البرلمان أو الحكومة . أو إستشارياً (*Referendum de consultation*) وحينئذ لا يلزم البرلمان أو الحكومة بنتيجة الاستفتاء وتكون له قيمة إستشارية فقط . ولكن يلاحظ أنه في الدول الديمقراطية لا يصح إهمال إرادة الشعب . فأذا ما استشير الشعب في موضوع وأبدى رأيه فيه وجب على الحكام الخضوع لهذا الرأي .

٤) وأخيراً ينقسم الاستفتاء من حيث ضرورته إلى إجباري (*Obligatoire*) وأختياري (*Facultatif*) ففي الحالة الأولى يكون البرلمان ملزماً بمقتضى نص الدستور وبدون توقف ذلك على أي إرادة أخرى بعرض القانون على الشعب لأخذ موافقته

عليه . وفي الحالة الثانية يجعل الدستور عرض القانون للاستفتاء أو عدم عرضه متوقفاً على إرادة البرلمان نفسه (أى يترك الدستور البرلمان حراً فى استفتاء الشعب أو عدم استفتاءه حسبما يرى) ، أو على إرادة عدد من أعضائه الثلث أو الربع مثلاً ، أو على رغبة الحكومة ، أو المجلس الأعلى (مجلس الشيوخ) إذا كان البرلمان مشكلاً من مجلسين ، أو على طلب عدد معين من الشعب يحدده الدستور (بضعة آلاف من الناخبين عادة) . وفي هذه الحالة الأخيرة - عرض القانون على الاستفتاء . بناء على طلب بعض الناخبين - يشبه الاستفتاء التشريعى حق الفيتو الشعبى الذى سنتكلم عنه .

٢ - الفيتو الشعبى (Veto Populaire) : معنى ذلك أن لعدد معين من الناخبين الحق فى الاعتراض على قانون صادر من البرلمان على شرط أن يستعملوا حقهم فى الاعتراض (Droit de Veto) فى مدة معينة من تاريخ نشر هذا القانون . ولا يترتب على الاعتراض الشعبى المذكور سقوط القانون فى الحال بل فقط ضرورة عرضه على مجموع الناخبين بطريق الاستفتاء . فالاعتراض الشعبى يؤدى حتماً إلى استفتاء الشعب . ونلاحظ أن القانون يعتبر تاماً من الوجهة التشريعية بمجرد موافقة البرلمان والحكومة عليه فهو ليس مجرد مشروع يحتاج لتصديق الشعب بل قانوناً بمعنى الكلمة ، وينفذ فعلاً إذا انتهت المدة المحددة بدون أن يستعمل الناخبون حقهم فى الاعتراض . فإذا استعملوا هذا الحق فى المدة القانونية توقف نفاذ القانون أو سقوطه على نتيجة الاستفتاء العام . فإذا قبله الشعب نفذ وأصبح كل اعتراض عليه بعد ذلك لا قيمة له . وإذا رفضه الشعب سقط القانون .

وعند فرز الأصوات يعتبر الممتنعون عن التصويت عادة كواقفين على القانون فيجب إذن أن تكون أصوات المعارضين له وقت الاستفتاء أكبر من عدد الموافقين والممتنعين معاً ، أى أن تقترح على الرفض أكثرية الناخبين المقيدين . ومن هذه الوجهة يتميز الفيتو أو الاعتراض الشعبى عن الاستفتاء الاختيارى الملحق على إرادة الناخبين فإن الممتنعين فى هذه الحالة لا يعتبرون موافقين . ولكن هذه القاعدة فى عد

الأصوات ليست متبعة دائماً ولذا يصعب التمييز بين الفيتو الشعبي وبين الاستفتاء المذكور الملحق على إرادة الناخبين^(١).

٣ - الاقتراح الشعبي (Initiative populaire) : في الاستفتاء الشعبي (Referendum législatif) يستفتى الشعب على مشروع قانون صادر من البرلمان وموافقة الشعب ضرورية إذا ما استغنى لتحويل هذا المشروع إلى قانون . وفي الاعتراض الشعبي يعترض عدد من الناخبين على قانون صادر من البرلمان وقد يؤدي ذلك في نهاية الأمر إلى رفض هذا القانون . وفي كلتا الحالتين البرلمان هو الذى يشرع ، ويقصر تدخل الشعب على الموافقة أو الاعتراض أو الرفض . أما الاقتراح الشعبي فإنه يعترف للناخبين بأكثر من ذلك . فأفراد الشعب هم الذين يقومون بوضع مشروع القانون ويصبح البرلمان ملزماً بمناقشته . وطريقة ذلك أن يقدم عدد معين من أفراد الشعب العاملين (الناخبين) بمحده الدستور مشروع قانون مضمياً عليه منهم وحينئذ يصبح البرلمان ملزماً قانوناً بمناقشة هذا المشروع والبت فيه . فإذا قبله كان بها وصدر وإذا رفضه فإن الدساتير تنص عادة على ضرورة الرجوع إلى الشعب لاستفتاءه . وتسمح بعض الدساتير للبرلمان في هذه الحالة بأن يقدم مشروعاً آخر (contre-projet) غير المشروع الذى رفضه هو حتى يختار الشعب بين هذين المشروعين .

(١) في الواقع الفرق بين الاعتراض الشعبي Veto populaire والاستفتاء الاختياري « الملحق على طلب الناخبين » نظري أكثر منه عملي . ففي كلتا الحالتين لا يعرض القانون على الشعب إلا إذا طلب ذلك عدد معين من الأفراد العاملين . وعلى العكس نجد أن الفرق بين الاعتراض الشعبي والاستفتاء « الإجباري » ظاهرة جلية . ففي الاستفتاء الإجباري لا بد من تدخل الشعب وموافقته حتى يصبح التشريع الصادر من البرلمان قانوناً . أما في نظام الاعتراض الشعبي فموافقة الشعب غير ضرورية بل يستغنى عنها نهائياً إذا أتمت المدة التى حددها الدستور بدون حصول اعتراض أو إذا كان عدد المعارضين أقل من العدد الذى يشترطه الدستور . ومن جهة أخرى فالتشريع الصادر من البرلمان في نظام الاستفتاء الإجباري لا يعتبر قانوناً بل مشرع قانون حتى يوافق عليه الشعب . أما في نظام الفيتو الشعبي فهذا التشريع قانون تام غاية الأمر أنه لا ينفذ حتى تنتهى مدة الاعتراض .

أى أن الحكم النهائي في حالة رفض البرلمان للأقتراح الشعبي المقدم اليه هو لمجموع الناخبين. فالأقتراح الشعبي كالقيتو الشعبي يؤدى ان في نهاية الأمر إلى إستفتاء الناخبين.

والأقتراح الشعبي على نوعين . فقد يشترط الدستور أن يكون الأقتراح المذكور في شكل مشروع قانون وافى كامل (Initiative formulée) وقد يكون الأقتراح الشعبي قاصراً على المبدأ أو الفكرة فقط ويترك للبرلمان وضعها في صيغة قانون . فالقترحون في هذه الحالة الأخيرة يكتبون بأن يطلبوا من البرلمان التشريع في مسألة معينة بدون أن يقوموا أنفسهم بوضع مشروع هذا القانون ولذا يسمى هذا النوع (Initiative non formulée ou "par motion") . والأقتراح الكامل يقتضى خبرة فنية لا تتوفر عادة في مجموع الناخبين .

ملاحظة هامة :- معظم الدساتير التي تأخذ بنظام الحكم نصف المباشر تستثنى من قاعدة تدخل الشعب في التشريع بطريق الاستفتاء أو الاعتراض أو الأقتراح مسائل مهمة كالميزانية والقوانين المقررة للضرائب أو العلنة للأحكام العرفية أو الخاصة بالمحافظة على الأمن العام أو التي يقرر البرلمان أنها مستعجلة ، والمعاهدات الدولية . وتختلف هذه المسائل المستثناة باختلاف الدساتير (راجع مثلاً مواد ٢٣ من دستور ولاية باد ، ٢١ مارس سنة ١٩١٩ . و٧٧قرة ١ من دستور بافاريا ١٤ أغسطس سنة ١٩١٩ . و٣٧ من دستور ساكس ، أول نوفمبر سنة ١٩٢٠ . ومادة ٢٦ من دستور ورقميرج . و٣٤ من دستور استونيا ، ١٥ يونيو سنة ١٩٢٠ . و٧٣ من دستور لتوانيا ، ١٥ مايو سنة ١٩٢٨ . و٤٧ من دستور أرنلدا الحرة ، ٢٥ أكتوبر سنة ١٩٢٢)

٤ - **إقالة النائب بمعرفة الناخبين** (Révocation ou recall) :- هذا المظهر من مظاهر النظام شبه المباشر منتشر في الولايات المتحدة الأمريكية أذ أخذت به ثلث الولايات المتحدة للاتحاد كدستور كاليفورنيا (١٩١١) ولوس انجلوس (١٩٠٣) وواشنطن (١٩٠٦) وأوريجون (١٩٠٨) وثوت داكوتا وتكساس وايداهو ونقادا . وهو ينتشر بالتدريج في الحكومات الغربية من الولايات المتحدة

الامريكية Far - west . فسمح دساتير هذه الولايات للناخبين بعزل أو إقالة Recall نائب أو أكثر . وفي الواقع لا يطبق ذلك على أعضاء المجالس التشريعية فقط بل على جميع الموظفين والقضاة الذين يمينون بطريق الانتخاب . فإذا تقدم طلب بهذا الشأن من خمس أو ربع الناخبين في دائرة من الدوائر وجب إعادة الانتخاب في هذه الدائرة . ويجوز لئنائب أو الموظف المقال recalled ان يدخل المعركة الانتخابية من جديد وله ان يدافع عن نفسه أمام هيئة الناخبين ، ويسمح له عادة بأن يضع ملخص دفاعه على ورقة التصويت نفسها . فإذا أعيد انتخاب النائب (أو الموظف) المطعون فيه تحمل الناخبون الذين اقترحوا عزله مصاريف إعادة انتخابه كجزءاً لهم . ولذلك يكلفهم القانون حين تقديم طلبهم هذا بأيداع كفالة مالية .

وبلاحظ مما تقدم أنه ليس هناك عزل أو إقالة بالمعنى الصحيح في الولايات أو المقاطعات المتقدمة ، بل هناك فتح جديد لباب الانتخابات قبل انتهاء مدة النائب الذي يحق له أن يرشح نفسه من جديد . وإنما أستمعنا كلمة عزل أو إقالة لذويها بالرغم من أنها لا تؤدي تماماً للمعنى المطلوب .

٥ - **الحل الشعبي dissolution populaire** : — يختلف الحل الشعبي عن إقالة النائب بمعرفة الناخبين السابق الكلام عنها فالإقالة Recall لا تشمل الا نائباً واحداً أو عدداً قليلاً من النواب . أما الحل الشعبي فينصب على المجلس كله . وتختلف طريقة تنظيمه باختلاف الدساتير ولكن الفكرة واحدة في جميعها : لعدد معين من الناخبين يحدده الدستور أن يطلب حل المجلس التاني كله وحينئذ يعرض الأمر على الشعب فأذا وافقت أغلبية المصوتين أو أغلبية الناخبين جميعهم على هذا الاقتراح أتحل المجلس القائم ووجب عمل انتخابات جديدة . ونظراً لخطورة هذا القرار فإن بعض الدساتير لا تكتفي بأغلبية المصوتين (Votants) بل تشترط أغلبية الناخبين جميعهم وبعضها يكتفي بأغلبية المصوتين على شرط أن يكون عدد الأشخاص الذين أشركو في التصويت على الحل كبيراً . وقد أخذ بطريقة الحل الشعبي dissolution Populaire هذه بعض المقاطعات السويسرية كقاطمة برن (دستور ٤ يونيو سنة ١٨٩٣)

وأرجوئي Argovie (دستور سنة ١٨٨٥) وشافهوس Schaffhouse (دستور سنة ١٨٧٦) وتورجوئي Thurgovie (دستور سنة ١٨٦٩) وسولور (Soleure) ولوسرن (Lucerne) (دستور سنة ١٨٧٥) . فنص دستور مقاطعة برن مثلاً (مادة ٢٢) على أنه يجب تجديد المجلس النيابي (Grand Conseil) تجديداً كلياً غير عادي (وينتخب هذا المجلس عادة لمدة أربع سنوات) إذا ما طلبه الشعب وأقترح عليه . ويجب على المجلس النيابي أن يأمر بهذا الاقتراع إذا طلبه ١٢٠٠٠ من الناخبين . وينص دستور مقاطعة سولور (Soleure) أن للشعب في أي وقت أن يعزل المجلس النيابي (Conseil National) ، فإذا ما طلب ذلك ٤٠٠٠ ناخب على الأقل وجب عرض الأمر على مجموع الناخبين في مدة الأربعة أسابيع التي تلي وصول إيمضاءات الطالبين .

وقد قدمت عدة إقتراحات ترمي إلى تطبيق الحل الشعبي على البرلمان الاتحادي نفسه (L'Assemblée Fédérale) ولكنها لم تحقق للآن .

وبعد الحرب العظمى أخذت بهذا المظهر من مظاهر النظام شبه المباشر بعض دساتير الولايات الألمانية كدستور بافاريا . وباد . وبروسيا . وسا كس . وورتمبرج Wurtemberg . فنص دستور بافاريا (الصادر في ١٤ أغسطس سنة ١٩١٩ مادة ٣٠) أنه إذا طلب خمس الناخبين على الأقل حل المجلس النيابي وجب استفتاء الشعب في هذه الحالة . ولا يحدث الاقتراع أثره إلا إذا كان النصف على الأقل من الناخبين قد اشترك فيه وقرر الحل بأغلبية الثلثين على الأقل للأصوات المعطاة . وتنص المادة ٤٦ من دستور باد (الصادر في ٢١ مارس سنة ١٩١٩) أنه يجب على مجلس الوزراء أن يقرر حل المجلس النيابي قبل أقضاء فصله التشريعي إذا طلب ذلك ٨٠٠٠٠ من الناخبين وصادق على هذا الطلب أغلبية الناخبين . وجاء في دستور بروسيا (الصادر في ٢٠ نوفمبر سنة ١٩٢٠ مواد ٦ و ١٤) أنه يجب حل المجلس إذا طلب ذلك خمس الناخبين ووافق على هذا الطلب أغلبية الناخبين . ونص دستور ساكس (الصادر في ١ نوفمبر سنة ١٩٢٠ مادة ٣٦) على أنه إذا طلب عشر عدد الناخبين المقيدين وقت الانتخاب السابق للمجلس النيابي الاقتراح على حل المجلس

وجب على الوزارة استفتاء الشعب ، واشترط لحل المجلس في هذه الحالة اشتراك نصف الناخبين وموافقة أغلبية المصوتين . وأخيراً نص دستور ورتمبرج (الصادر في ٢٥ سبتمبر سنة ١٩١٩ مادة ١٦) أنه يجوز حل المجلس قبل أنقضاء الفصل التشريعي بواسطة الاقتراع الشعبي ويجب أن يعرض على الشعب حل المجلس إذا طلبه الوزراء أو خمس الناخبين المقدين وقت الانتخاب الأخير للمجلس النيابي .

حقيقة أن هذه الدساتير الألمانية قد أصبحت الآن في خبر كان ولكننا أشرنا إليها لبيان مقدار انتشار هذا المظهر من مظاهر النظام نصف أو شبه المباشر عقب الحرب الكبرى وبيان كيفية تنظيمه تنظيمياً عملياً . وقد ذهب بعض الدساتير كدستور أستونيا مثلاً الصادر في ١٥ يونيو سنة ١٩٢٠ إلى أبعد مما تقدم إذ قرر أنه ليس هناك من ضرورة لأن يطلب الشعب حل مجلس النواب ويقترع على ذلك ، بل ينحل المجلس المذكور من نفسه إذا رفض الشعب (عند استفتاءه) قانوناً أقره المجلس النيابي أو وافق على قانون رفضه هذا المجلس ^(١) .

ب - النظام شبه المباشر في سويسرا والولايات المتحدة والبعود الأخرى .

١ - سويسرا : لا يمكن الكلام عن النظام شبه المباشر بدون الإشارة إلى البلاد السويسرية . فليست سويسرا موطن الديمقراطية المباشرة فحسب بل هي أيضاً موطن الديمقراطية شبه المباشرة وقد مهدت الأولى السبيل الثانية . ولا يقتصر الأخذ بمظاهر الديمقراطية شبه المباشرة على المقاطعات (Cantons) وحدها بل يشمل أيضاً الاتحاد نفسه (Etat Fédéral) . ظهر النظام شبه المباشر في سويسرا منذ بداية القرن التاسع عشر تحت تأثير تعاليم روسو والثورة الفرنسية ، ومن ذلك الوقت أخذ هذا

(١) مادة ٣٢ من دستور أستونيا ، ١٥ يونيو سنة ١٩٢٠ : « إذا رفض الشعب قانوناً أقرته الجمعية الوطنية (مجلس النواب) أو وافق على قانون رفضته هذه الجمعية وجب الشروع في انتخابات جديدة في ظرف ٧٥ يوماً على الأكثر من تاريخ الاستفتاء العام » .

النظام يتطور ويتقدم بسرعة كبيرة في هذه البلاد . ظهر أولاً في المواد أو المسائل الدستورية ثم تناول القوانين العادية ، مبتدئاً بالمقاطعات ثم الدولة الاتحادية نفسها . والآن لا يوجد مقاطعة واحدة من المقاطعات السويسرية الـ ٢٦ تأخذ بالنظام النيابي البحت .

وأهم مظاهر النظام شبه المباشر في سويسرا في الوقت الحاضر الاستفتاء الشعبي التشريعي (Referendum populaire) والأعتراض أو الثبوت الشعبي Veto populaire والأقتراح الشعبي Initiative populaire :

(١) الاستفتاء الشعبي Referendum في سويسرا : طبق أولاً فيما يتعلق بالقوانين الدستورية ثم على القوانين العادية . لجميع دساتير الاتحاد السويسري منذ سنة ١٧٩٨ (إلا دستور واحد هو دستور سنة ١٨٠١) لم تنفذ إلا بعد عرضها على الشعب وموافقته عليها . وبحسب الدستور الحالي (دستور سنة ١٨٧٤) لا يمكن تعديل الدستور الاتحادي أو دساتير المقاطعات تعديلاً جزئياً أو كلياً بدون أخذ موافقة الشعب (الناخبين) على هذا التعديل (راجع مواد ٦ و ١٢٣ من دستور سنة ١٨٧٤)^(١) فالاستفتاء إذاً إجباري في المسائل الدستورية .

أما استفتاء الشعب على القوانين العادية فليس عاماً ولا شاملاً كما هو الحال بالنسبة للقوانين الدستورية . ففي بعض المقاطعات فقط كمقاطعة بال . وأرجوف . و ترجوف . و زيورخ . و شويترز Schwytz يستفتى الشعب أيضاً في القوانين العادية ، ومعنى ذلك أن قوانين هذه المقاطعات لا تصبح نافذة إلا إذا وافق عليها الشعب ولا يكفي اقتراح المجلس التشريعي وحده عليها . ومع ذلك فجميع التشريعات التي تصدر من هذه

(١) بحسب المادة ٦ من دستور سنة ١٨٧٤ لا يضمن الاتحاد للمقاطعات دساتيرها إلا إذا وافق على هذه الدساتير الشعب في كل ولاية وكان له الحق في تعديلها إذا طلبت ذلك أغلبية المطلقة . وبحسب المادة ١٢٣ من الدستور الاتحادي لا يصح تعديل هذا الدستور تعديلاً جزئياً أو كلياً إلا إذا وافق على ذلك أولاً أغلبية الناخبين وثانياً أغلبية المقاطعات .

المجالس التشريعية لا تعرض على الشعب لأنهم يفرقون هناك بين القوانين Lois والقرارات Arrêtés . فالأولى لا تعتبر تامة وناقذة إلا إذا وافق عليها الشعب . والثانية يكتفى فيها بموافقة المجلس النيابي . وهناك مسائل هامة مستثناة من الاستفتاء في هذه الولايات كالقوانين المستعجلة والميزانية ولو أن بعض هذه الولايات يستغنى الشعب في الميزانية في حالة زيادة المصروفات زيادة كبيرة .

٢) الفيتو الشعبي في سويسرا : بينما تنص دساتير بعض المقاطعات وهي السابق ذكرها على ضرورة استفتاء الشعب على القوانين العادية بمعنى أن هذه القوانين لا تصبح نافذة إلا إذا وافق عليها الشعب صراحة ، تكتفي المقاطعات الأخرى بإعطاء الشعب فقط حق الاعتراض على القوانين . فإذا لم يستعمل الشعب حق الفيتو أو الاعتراض هذا أصبحت القوانين نافذة من نفسها بدون حاجة إلى موافقة عليها . ومن المقاطعات التي تكتفي بحق الاعتراض الشعبي لوسرن . وجنيف . ونيوشاتل . وفي نيوشاتل مثلا لا تعرض قوانين المقاطعة على الاستفتاء إلا إذا اعترض عليها ٣٠٠٠ مواطن . أما في جنيف فيجب أن يحصل الاعتراض من ٣٥٠٠ شخص . وفي لوسرن من ٥٠٠٠ . وقد أخذ بهذا الحل أيضاً الدستور الاتحادى نفسه فلا تعرض قوانين (Lois) الدولة الاتحادية على الشعب ليقراها أو يرفضها إلا إذا طلب ذلك ٣٠٠٠ من أفراد الشعب العاملين ، أو طلبته ثمانية دويلات (Cantons) . وكذلك الحال فيما يتعلق بالقرارات Arrêtés الخاصة بالدولة الاتحادية إذا كانت هذه القرارات ذات صيغة عامة وغير مستعجلة (مادة ٨ من الدستور الاتحادى) . وهذا هو الحال أيضاً فيما يتعلق بالمعاهدات الدولية .

أستفتاء الشعب على المعاهدات : إلى عهد قريب كانت المعاهدات التي يبرمها الاتحاد من اختصاص البرلمان الاتحادى والمجلس الاتحادى (السلطة التنفيذية) وحدهما بدون تدخل من الشعب ، ولكن في ٢١ يناير سنة ١٩٢١ عدلت المادة ٨٩ من الدستور الاتحادى (بناء على اقتراح شعبى أقره الشعب السويسرى بأغلبية ٣٥٠ ٠٠٠ صوتاً ضد ١٦٠٠٠ و ٢٠ مقاطعة ضد ٢) وأصبح الآن من الواجب

أن يعرض على الشعب ، لأخذ رأيه فيه أن قبولاً وأن رفضاً ، كل ما يتعلق بالمعاهدات الدولية التي تبرم لأجل غير مسمى أو لمدة تزيد عن ١٥ سنة ، وذلك فيما إذا طلبه ثلاثون ألفاً من أفراد الشعب العاملين Citoyens أو طلبت ثمانية مقاطعات . وهذا توسع في النظام شبه المباشر إذ أن العلاقات الخارجية عادة نظراً لدقتها تعتبر من المسائل التي لا يستغنى فيها بمجموع الشعب بل تترك لتقدير نوابه . ويرجع هذا التعديل في دستور الاتحاد السويسري الى الاستياء العام الذي أعقب مصادقة البرلمان الاتحادي على معاهدة سان جوتار بين سويسرا وألمانيا وإيطاليا التي قيدت من سلطة الاتحاد فيما يتعلق بتعرفة السكك الحديدية . لذلك عزم الشعب ألا يترك السياسة الخارجية يتولاها نوابه وحدهم . وقد أستمع الشعب السويسري حقه هذا في رقابة السياسة الخارجية فرفض مثلاً بعض معاهدات دولية أمضاها الاتحاد . ففي ١٨ فبراير سنة ١٩٢١ رفض الناخبون بأغلبية ٤١٤٠٠٠ صوتاً ضد ٩٣٠٠٠ الاتفاق السويسري الفرنسي الخاص بالمناطق الحرة (Les zones franches) .

٣) الاقتراح الشعبي في سويسرا : - أما المظهر الثالث من مظاهر الديمقراطية

نصف المباشرة في سويسرا فهو حق الشعب في اقتراح القوانين (Initiative populaire) وهذا الحق مسلم به فيما يتعلق باقتراح القوانين الدستورية (دساتير المقاطعات ودستور الاتحاد نفسه) فنص المادة السادسة من الدستور الاتحادي الحالي أن للشعب في كل مقاطعة أن يقترح تعديل دستور هذه المقاطعة تعديلاً كلياً أو جزئياً وكان هذا النص موجوداً في دستور سنة ١٨٤٨ . والاقتراح الشعبي مأخوذ به فيما يتعلق بالدستور الاتحادي أيضاً ، فيجوز (٥٠٠٠٠) من الأفراد العاملين أن يقترحوا عرض مسألة تعديل الدستور الاتحادي تعديلاً كلياً على الشعب ليبدى رأيه فيها ، ومنذ سنة ١٨٩١ يجوز (٥٠٠٠٠) من الأفراد العاملين أن يقدموا اقتراحاً مكتوباً بتعديل بعض مواد الدستور (مادة ١٢١ من دستور الاتحاد) . فإذا كان الاقتراح المقدم كاملاً أي في شكل مادة أو مواد كاملة الصيغة ، تعرض هذه المواد على الشعب وعلى المقاطعات للاستفتاء ، وإذا كان البرلمان الاتحادي ضد هذا المشروع فله أن ينصح الشعب

يرفضه أو يقدم في الوقت نفسه مشروعاً آخر (Contre-projet) ولشعب أن يختار بين الاثنين (١) .

الاقتراح الشعبي والقوانين العادية : ولكن دستور سنة ١٨٧٤ وهو الدستور الحالي لم يعط للشعب حق اقتراح القوانين الاتحادية العادية (Lois fédérales) بخلاف الحال في بعض المقاطعات. فبحسب دستور مقاطعة برن يجوز لـ ١٢٠٠٠ مواطن اقتراح القوانين العادية . وفي مقاطعة جنيف يجوز لـ ٢٥٠٠ شخص استعمال هذا الحق .

(٤) **الحل الشعبي :** المظهر الرابع من مظاهر الديمقراطية نصف المباشرة في سويسرا هو حق الحل الشعبي إذ سبق أن رأينا أن بعض دساتير المقاطعات السويسرية (برن . أرجوئي . شافهوس . ترجوئي . سولور . لومرن .) تقرر هذا الحق ، فيحل المجلس النيابي إذا وافق على ذلك الشعب (الناخبون) بناء على الاقتراح المقدم من بعضهم (بضعة آلاف عادة : ١٢٠٠٠ في مقاطعة برن ، ٤٠٠٠ في مقاطعة سولور . . . الخ) .

٢ - **النظام شبه أو نصف المباشر في الولايات المتحدة الأمريكية :** دانت الحكومة شبه المباشرة في الولايات المكونة لاتحاد أمريكا الشمالية خصوصا منذ اوائل القرن الحالي وكان ذلك بقصد القضاء على عيوب النظام النيابي التي ظهرت هناك . لقد كان استفتاء الشعب في المسائل الدستورية معروفا في الماضي ولكن أصبح استفتاء الشعب على القوانين العادية ايضا شائعا الآن . واخذت بعض هذه الولايات بالأقتراح الشعبي وصار في بعضها للناخبين الحق في اقالة النائب عنهم بل وفي الفاء احكام المحاكم Recall des décisions judiciaire وهو تطبيق غريب للحكومة شبه المباشرة فيما يتعلق بالوظيفة القضائية . ولكن

(١) اما اذا كان الاقتراح الشعبي غير كامل (non formulée) ولم يوافق عليه البرلمان الاتحادي فنعرض مسألة تعديل الدستور تعديلا جزئيا على الشعب للاستفتاء فاذا وافقت على التعديل أغلبية المصوتين وجب على البرلمان تعديل الدستور بالكيفية التي أَرادها الشعب.

استمر الاتحاد نفسه بعيداً عن هذه الحركة فهو لا يعرف للآن النظام شبه المباشر الذي ظل قاصراً على الولايات وحدها . والسبب في التجاء الولايات الى الحكومة نصف المباشرة منذ اوائل القرن الحالى لا يرجع لتحقيق نظريات فلسفية كبداً سيادة الشعب مثلاً ، بل على الخصوص للضرورة العملية التي ظهرت فيها . أثبتت التجربة ان أعضاء المجالس النيابية في الولايات بل والقضاة أنفسهم كثيراً ما يكونون في قبضة رجال المال والأعمال والشركات التجارية والصناعية والمالية التي تتمتع في أمريكا بنفوذ لا تعرفه مثيلاتها في البلاد الأخرى . اصبح لبعض هذه الشركات سلطة كبيرة على أعضاء المجالس النيابية في الولايات بحيث يمكنها الحصول على التشريع الذي تريده أو استبعاد القوانين التي ترى أنها مخالفة لمصالحها . كل ذلك بالطبع على حساب المصلحة العامة . فأذا لم تنجح أمام النواب فأمامها القضاة . والقضاة في كثير من الولايات معينون بالانتخاب ولذا فإنهم يخضعون بسهولة للمؤثرات السياسية والمالية .

أزاء هذه الفضائح المتكررة سعى الشعب في هذه الولايات الى تقييد سلطة المجالس النيابية الى أقصى حد ممكن ومن هنا نشأت فكرة إعطاء الناخبين الحق في عزل أو طلب إعادة انتخاب النائب أو الموظف المنتخب *Recall de l'élu* . ولكن بما أن عزل النائب أو المنتخب لا يستدعى دائماً أن يكون خلفه أفضل منه لذلك وجد أن خير طريقة لتلافي الضرر هي الرجوع إلى الاستفتاء الشعبي وأشرأك الناخبين أنفسهم في التشريع . لهذا كله أدخل في دساتير الولايات المختلفة نظام الاستفتاء والاقتراح الشعبي وعزل النواب والقضاة بواسطة الناخبين ، ومراجعة أحكام المحاكم نفسها بواسطة الشعب .

(١) **الاستفتاء الشعبي في الولايات المتحدة** : — ظهر الاستفتاء الشعبي أولاً ، في المسائل الدستورية ثم طبق بعد ذلك أيضاً بالنسبة لبعض القوانين العادية ، وأخيراً شمل جميع القوانين في عدد من الولايات . أما الاستفتاء الدستوري (أى استفتاء الشعب في القوانين الدستورية) فتقديم يرجع إلى سنة ١٧٨٠ . والقاعدة الآن في جميع الولايات أنه اذا أريد تعديل الدستور كله يجب استفتاء الشعب أولاً عما

إذا كان من الضروري دعوة جمعية وطنية خاصة (Convention) لتقوم بهذا التعديل أم الاكتفاء بالمجلس النيابي العادي . فيصوت شعب الولاية أولاً لدعوة الجمعية أو عدم دعوتها (Convention or no convention) ثم يدعى الشعب بعد ذلك للتصويت على التعديل نفسه بعد أجرائه (for the constitution or against the constitution) . أما إذا كان التعديل جزئياً فلا يتدخل الشعب إلا مرة واحدة ليصوت على قبول التعديل أو رفضه ، لأن التعديل في هذه الحالة من حق المجلس النيابي العادي . وفي النصف الثاني من القرن الماضي بدأ تدخل الناخبين في سن القوانين العادية فنصت معظم دساتير الولايات على ضرورة عرض بعض أنواع من القوانين على الشعب لاستفتاءه فيها خصوصاً في المسائل التي يخشى فيها الرشوة أو التأثير على النواب ، كالقوانين المرخصة بإنشاء بنوك للأصدار أو المتعلقة بمقصد قرض تزيد قيمته عن مقدار معين أو تسليف الشركات وأعانتها الخ ... وقد أخذت المجالس النيابية نفسها - درءاً للمسئولية - في استشارة الشعب قبل تقرير أمر من هذه الأمور (Referendum Consultatif) بدون انتظار النص على ذلك صراحة في صلب الدستور .

ولكن في القرن العشرين توسعت بعض الولايات في إشراك الشعب في التشريع وقررت عرض جميع القوانين على الناخبين إذا طلب ذلك عدد معين منهم (٥ في المائة أو ٨ في المائة) . بدأ ذلك في ولاية داكوتا الجنوبية (South Dakota) ، ولم تأت سنة ١٩١٢ حتى كانت جميع الولايات الغربية التي يطلقون عليها اسم « الفاروست » (Far - West) قد اعتنقت نفس الطريقة . وهي مطبقة الآن فيما يقرب من ٢٢ ولاية . نلاحظ مع ذلك ان هناك استثناء هاماً لهذه القاعدة إذ يمكن للمجلس النيابي ان يتعاضى الاستفتاء إذا قرر بأغلبية معينة (اغلبية الثلثين عادة) ان القانون الذي صوت عليه يتطلب سرعة التنفيذ (emergency clause) . وكثيراً ما تستعمل المجالس النيابية في الولايات هذا الحق بقصد الهروب من مراقبة الشعب (الناخبين) .

(٢) الاقتراح الشعبي في الولايات المتحدة :- أخذت به معظم الولايات التي قررت الاستفتاء التشريعي العام (Le referendum général) وبهذه الطريقة

أصبحت المجالس النيابية للولايات مرغمة علي مناقشة القوانين التي يقترحها عدد معين من الشعب . وفي بعض الولايات يصح من القانون بدون تدخل المجالس النيابية : يكفي أن يحرر عدد معين من الناخبين مشروع القانون ويعرضه مباشرة على الشعب ليقره أو يرفضه . وقد قررت ذلك ولاية دا كوتا الجنوبية سنة ١٨٩٨ ولكن هذه الطريقة لم تطبق علياً لأول مرة إلا في سنة ١٩٠٤ في ولاية أوريجون (Oregon) .

(٣) نزع السلطة الشعب مباشرة في القضاء : — لا قصد بذلك حق الناخبين في طلب عزل القاضي المنتخب كحقهم في عزل النائب (Recall de l'élu) الذي سبق أن تكلمنا عنه بل قصد هنا حقهم في مراجعة الاحكام القضائية (Recall des décisions judiciaires) نفسها . كان تقرير ذلك طبعياً في الولايات الأمريكية نظراً لأن للقضاة هناك الحق في فحص دستورية القوانين وعدم تطبيق القوانين التي يظهر أنها مخالفة للدستور . وقد يؤدي هذا إلى عدم تطبيق قانون صادر بناء على اقتراح الشعب ذاته . ولذلك قررت بعض الولايات أنه في هذه الحالة يجوز لأغلبية الناخبين أن يقرروا بالرغم من حكم القاضي أن القانون المذكور دستوري ويجب تطبيقه ، وعليه يصبح حكم القاضي ملغياً بناء على قرار الناخبين . وقد طبقت هذه الطريقة لأول مرة في ولاية كولورادو . ودافع عن هذه الفكرة تيودور روزفلت أثناء حملته الانتخابية لرئاسة الجمهورية سنة ١٩١٢ .

٣- — انتشار الديمقراطية نصف المباشرة بعد الحرب العظمى في البعوض والآخرى : أخذت عدة بلاد بعد الحرب العظمى في دساتيرها يظهرها أكثر من مظاهر الديمقراطية شبه أو نصف المباشرة وتركت النظام النيابي البحت . ولندكر على سبيل المثال الدول الآتية : الدولة الألمانية (Le Reich) مواد ٤٣ و ٧٣-٧٦ من دستور ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ المعروف بدستور فيمر . الولايات الألمانية المختلفة (بروسيا ، بافاريا ، باد . ساكس ، ورتمبرج . الخ) ألغيا دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ مواد ٤١ و ٤٣ و ٤٦ و ٦٠ . داننبرج دستور ١١ مايو سنة ١٩٢٢ مواد ٤٣ و ٤٧ و ٤٨ و ٤٩ . تشيكوسلوفاكيا دستور ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠ مادة ٤٦ . إستونيا دستور ١٥ يونيو سنة

١٩٣٠ مواد ٢٩ - ٣٤ . لتوانيا دستور ١٥ مايو سنة ١٩٢٨ مواد ١٠٣ و ١٠٤ . لتونيا
دستور ١٥ فبراير سنة ١٩٢٢ مواد ٤٨ و ٥٠ و ٥٦ و ٧٢ - ٨٠ . أرنلندا دستور ٢٥
أكتوبر سنة ١٩٢٢ مواد ١٤ و ٤٣ و ٤٨ و ٥٠ . اليونان دستور ٢ يونيو سنة ١٩٢٧
مادة ١٢٥ . أسبانيا دستور ١٩٣١ مادة ٦٦ .

أما رومانيا دستور ٢٩ مارس سنة ١٩٢٣ ومصر دستور ١٩ إبريل سنة ١٩٢٣
(ودستور ١٩٣٠ الملئى) ويوجوسلافيا دستور ٣ سبتمبر سنة ١٩٣١ (الذى خل
محل دستور ٢٨ يونيو سنة ١٩٢١) فظلت محتفظة بالشكل النيابى البحت كاللؤل
النياية القديمة (فرنسا، إنكلترا، بلجيكا...) . وفى أخذ ألمانيا بالديموقراطية شبه المباشرة
وتطبيقها لها فعلاً فى عهد دستور فيمر أى من سنة ١٩١٩ إلى سنة ١٩٣٣ أكبر دليل
على أن هذا النظام يمكن تطبيقه عملياً فى دولة كبيرة يربو عدد سكانها على السنين
مليوناً، وعدد الناخبين فيها على ٤١ مليون ناخباً .

أخذ دستور فيمر بالاستفتاء الشعبى (Referendum) والأقتراح الشعبى وأعطى
لناخبين الحق فى الاقتراع على عزل رئيس الجمهورية كما رأينا فى موضع آخر . فبحسب
المواد ٧٣ و ٧٤ من هذا الدستور يجوز الرجوع إلى استفتاء الشعب فى حالة الاختلاف
فى رأى على مشروع قانون من القوانين سواء كان هذا الاختلاف وافقاً بين رئيس
الجمهورية والبرلمان ، أو بين الأغلبية والأقلية فى مجلس الريشتاج ، أو بين هذا المجلس
الآخر والمجلس الآخر (Riechsrat)^(١) .

(١) نصت المادة ٧٣ على ما يأتى : — « يجوز لرئيس الجمهورية إذا شاء فى ظرف
شهر من إقرار مشروع قانون بمعرفة الريشتاج أن يقرر إستفتاء الشعب فيه ، فلم يكن
لرئيس الجمهورية الحق فى الاعتراض على مشروع القانون (حق الفيتو) كما هو الحال
فى جمهورية الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً بل فقط حق الالتجاء إلى الشعب بواسطة
«الرفرنديم» . كذالك كانت تنص المادة نفسها على أن كل قانون أقره الريشتاج وطلب
تلك اعضائه على الأقل تأجيل نشره يجب عرضه على الشعب لاستفتاءه فيه إذا طلب
ذلك ١ على ٢٠ من الناخبين . أى أن للشعب أن يتدخل إذا أراد لفض الخلاف الحاصل
بين أغلبية الريشتاج وأقليته على مشروع القانون . وأخيراً نصت المادة ٧٤ من دستور
فيمر أنه فى حالة اعتراض مجلس الريشترات على مشروع قانون صادر من الريشتاج

وكان لعشر الناخبين المقيدين - في ألمانيا - حق اقتراح القوانين العادية والدستورية، أي طلب تعديل الدستور نفسه . فإذا ما قدم هذا العدد ($\frac{1}{10}$ الناخبين المقيدين) مشروع قانون مكتوب وكامل وجب على الرئيس تناقشه، فإذا وافق على المشروع بدون تغيير فيه كان بها . أما إذا عدله أو رفضه تختم عرض المشروع على الناخبين جميعهم أي على الشعب للاستفتاء . وبعد المشروع مقبولاً إذا وافقت عليه أغلبية المصوتين (votants)؛ أما إذا كان المشروع المذكور معدلاً للدستور فيجب موافقة أغلبية الناخبين المقيدين (électeurs inscrits) كلهم لا أغلبية المصوتين (votants) فقط (مواد ٧٣ و ٧٦ من دستور فيمر) .

ولم تبق هذه النصوص حبراً على ورق بل استعمل أفراد الشعب الألماني أكثر من مرة حقهم في اقتراح القوانين وطلب إستفتاء الناخبين فيها . حصل ذلك على الخصوص في سنة ١٩٢٦ وفي سنة ١٩٢٨ و ١٩٢٩ . ومع أن دستور سنة ١٩١٩ معطل الآن منذ قيام النظام النازي في يناير سنة ١٩٣٣ إلا أن هذا النظام الأخير احتفظ مع ذلك مبدأ إستفتاء الشعب، وقد أشرنا إلى قانون الرجح الصادر في ١٤ يولييه سنة ١٩٣٣ الذي جاء فيه أن «الحكومة الرجح إستفتاء الأمة لمعرفة ما إذا كانت توافق أم لا على الإجراءات التي تتخذها الحكومة» ، ويصح أن يشمل هذه الإستفتاءات قوانين القوانين . « ولكن الفرق عظيم بين الأمس واليوم إذا قد تغير معنى الإستفتاء وروحه كلية فبعد أن كان مظهرأ من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة أصبح آلة في يد الحاكم الفرد يعتمد عليها لتقوية مركزه في الداخل والخارج كما قلنا .

وأخيراً نود أن نشير على سبيل المثال إلى المادة ٤٦ من دستور تشيكوسلوفاكيا و ٦٦ من دستور سنة ١٩٣١ الأسباني . نصت المادة ٤٦ من دستور تشيكوسلوفاكيا

جاز لرئيس الدولة أن يأمر باستفتاء الشعب في موضوع الخلاف وإلا سقط المشروع المذكور . ولكن إذا أصر مجلس الریشستاج على قراره الأول بأغلبية الثلثين وجب حينئذ على رئيس الدولة أما نشر القانون بالرغم من اعتراض المجلس الآخر أو إستفتاء الشعب فيه . وهكذا قد يدعى الشعب ، إذا أراد رئيس الجمهورية ، إلى فض النزاع بين مجلسي البرلمان . ولكن في جميع الأحوال المتقدمة لا يجوز للعاهل أن يقرر مجلس الریشستاج بواسطة الشعب إلا إذا اشتركت في الاستفتاء أغلبية الناخبين المقيدين على الأقل (مادة ٧٥ من الدستور) .

الصادر في ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠ على أنه : « إذا رفض البرلمان مشروع قانون مقدم له من الحكومة جاز للحكومة أن تقرر استفتاء الشعب فيه لمعرفة ما إذا كان يجب إقراره واعتباره قانوناً أم لا » (وهذا مثل للاستفتاء التشريعي الاختياري *Referendum facultatif* المعلق على إرادة الحكومة) . ويجب بحسب المادة المذكورة أن يكون قرار الوزراء بعرض المشروع على الاستفتاء صادراً بأجماع الأراء . ويشترك في الاستفتاء كل فرد من أفراد الأمة له حق الانتخاب لمجلس النواب .^(١) ولكن أستثنى من استفتاء الشعب مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة والخاصة بتعديل أو بتكلمة الدستور ذاته . وهذا النص غريب لأن القاعدة في البلاد التي تقرر الاستفتاء أو الفيتو الشعبي الخ . أن يكون ذلك منصباً قبل كل شيء على القوانين الدستورية ، إذ مبلغ اهتمام الشعب بدستوره أعظم من اهتمامه بالقوانين العادية . والصفة الغالبة في دستور تشيكوسلوفاكيا على أي حال هي بلا شك الصفة النيابية لا نصف المباشرة .

أما دستور الجمهورية الأسبانية الصادر في ٩ ديسمبر سنة ١٩٣١ فإنه أخذ بالفيتو الشعبي وبالاقتراح الشعبي . فيجوز لـ ١٥ في المئة على الأقل من الناخبين أن يعارضوا في قانون أو قرار صادر من المجلس النيابي أو الكورتيز *Cortes* . وحينئذ يجب عرض هذا القانون على استفتاء الشعب ، كما يجوز لنفس العدد - ١٥ في المائة على الأقل من الناخبين - أن يقدموا مشروعاً بقانون موقفاً عليه منهم ويلزموا المجلس النيابي بمناقشته .^(٢) ولا نذكر أن الشعب الأسباني أستعمل حقه الذي منحه إياه الدستور الآن .

ج - مزاياء وعيوب النظام نصف المباشر .

١ - أهم مزاياء منه الوحدة النظرية هي الوثنية : - أولاً - النظام نصف المباشر أكثر انطباقاً على الديمقراطية من النظام النيابي البحت ففي النظام

(١) وأحالت المادة ٤٦ من الدستور على قانون خاص لتنظيم إجراءات الاستفتاء .

(٢) أحال الدستور الأسباني على قانون خاص - يصدر فيما بعد - لتنظيم الإجراءات والضمانات الخاصة بحق الاستفتاء الشعبي والاقتراح الشعبي .

النيابي البعث لا يشترك الشعب في الحكم إلا لحظات ، أى ساعة انتخاب أعضاء البرلمان . وهذا لا يحصل عادة إلا كل سنتين أو أربع سنوات أو خمسة بحسب الدساتير . فإذا ما صوت الشعب في الانتخابات العامة أو التكميلية أنهت مأموريته الدستورية الرسمية وظل بعيداً عن الاشتراك الفعلي في الحكم حتى تأتى انتخابات جديدة . أما الديموقراطية نصف المباشرة فتشرك الشعب بصفة تكاد تكون مستمرة في التشريع وتسمح له بمراقبة نوابه مراقبة جديدة .

ثانياً - الديموقراطية نصف المباشرة تحول دون استبداد الهيئات التشريعية . فالسلطة التشريعية في النظام نصف أو شبه المباشر موزعة بين البرلمان والسلطة التنفيذية من جهة ، وهيئة الناخبين من الجهة الأخرى . ورأينا أن السبب الجوهرى في أخذ الولايات الأمريكية بنظام الحكم شبه المباشر هو تلافى مساوى . استقلال المجالس النيابية بالتشريع .

ثالثاً - الرجوع إلى الاستفتاء الشعبي والفتوى الشعبي والأقتراح الشعبي يضمن موافقة القوانين لرأى أغلبية الناخبين واحترام الشعب لها . ولكن مع ذلك يجب أن لاتقالى في أهمية موافقة الشعب على القوانين وتأثير ذلك على بقائها واحترامها فأطول الدساتير الفرنسية عمراً هو دستور سنة ١٨٧٥ الذى لم يستف فيه الشعب . وعلى العكس دستور ٢٤ يونيو سنة ١٧٩٣ الذى وافق عليه الشعب الفرنسى بدون معارضة تقريباً (بأغلبية ٩١٨ ر ٨٠١ صوتاً ضد ٦١٠ ر ١١) لم يطبق أصلاً !

٢ - ولكن أنتقد بعضهم النظام نصف المباشر للأسباب التالية : -

أولاً - اشتراك الشعب في التشريع وفي شئون الدولة العامة ضرره أكثر من نفعه لأن أغلبية الشعب في معظم البلاد محدودة الثقافة والتعليم فخير للشعب كما قال مونتسكيو أن يترك الأمر لمن هم أكبر منه خبرة ودراية (أى النواب) . وهذا الاعتراض وجيه إذا كان المقصود اشراك الشعب في جميع القوانين الفنية وفي المسائل الدقيقة التى تخفى عليه بطبيعة الحال . ولكن لماذا نحرم الشعب من أبداء رأى بطريق الاستفتاء في المسائل الكبيرة التى تهتم الجميع ؟ هناك مثلاً مسألة دخول الدولة في عصبة

الأمم ، أو منح النساء حق الانتخاب ، والمواقة على معاهدة يتوقف عليها مصير البلاد ، أن الديمقراطية الحقيقية تستدعي أستفتاء الأمة في مثل هذه المسائل فلا يترك حلها إلى فئة قليلة أى للحكومة وأعضاء البرلمان وحدهم. هذا هو السبب الذى حمل الدول النياية كإنجلترا التى لا تعرف النظام نصف المباشر إلى الاستعاضة عن حق الأستفتاء الذى لا يعرفه دستورهما باستعمال حق الحل ، فإذا ما عرضت مسألة هامة لا يفصل فيها البرلمان القائم بل يحل ويدعى الناخبون لانتخابات جديدة ، وما هذا فى الواقع ألا أستفتاء غير مباشر .

ولكن بالرغم من اعتناقنا للمبدأ القائل بضرورة أستفتاء الشعب فى المسائل الهامة التى تمس حياته ومستقبله فأنا نرى مع ذلك أن تحقيق هذا المبدأ يتطلب شعباً حائزاً على قسط من التعليم على الأقل . فى مايو سنة ١٩٢٠ أستفتى شعب سويسرا فيما اذا كان يوافق أولا يوافق على دخول الاتحاد السويسرى كمضو فى عصبة الأمم ، فوافق على ذلك بأغلبية كبيرة مظهرأ فهمه وحسن تقديره لهذه العصبة . ولنفرض أن المسألة نفسها طرحت على شعبنا المصرى فما قيمة مثل هذا الاستفتاء ؟ فى نظرنا لا قيمة له مطلقاًهما كانت نتيجةه لأن ٩٩ ونصف فى المائة من الشعب لا يعرف شيئاً عن عصبة الأمم وليس له أى ألام بالشئون الخارجية .

ثانياً - عابوا ايضاً على النظام نصف المباشر أن تصويت الشعب على القوانين المعروضة عليه لا تسبقه مناقشة كافية تنيره كما يحصل فى المجالس النياية . ولكن يرد على ذلك بأن الصحافة فى الوقت الحاضر تكفلت بأنارة الشعب . وقلما يعرض موضوع هام على الشعب للأستفتاء بدون أن تناوله الصحافة بحثاً وقدأ .

ثالثاً - دعوة الناخبين باستمرار لأبداء الرأى فى الشئون العامة يعطل أعمالهم ويؤدى فى النهاية الى امتناعهم عن أجابة هذه الدعوات المتكررة . والأستفتاء على الخصوص فى دولة كثيرة السكان مصدر مشقات ومصاريف جديدة .. ويمكن الرد على ذلك بأنه لا لزوم لاستفتاء الشعب فى جميع المناسبات بل فى المناسبات الهامة . وقد أثبتت التجربة أنه اذا كانت المسألة المعروضة على الشعب من المسائل العامة التى تهم مجموع الأفراد وكان من السهل الأجابة عليها « بنعم » أو « لا » فإن الشعب

لا يتأخر عن الاشتراك في الاستفتاء . فلما عرضت للاستفتاء مسألة حق النساء في التصويت في ولاية أوريجون بالولايات المتحدة سنة ١٩١٢ اشترك في هذا الاستفتاء ٨٨ في المائة من الناخبين المقيدين ، ولما أستمع الشعب السويسرى كله في مايو سنة ١٩٢٠ في مسألة دخول سويسرا في عصبة الامم اشترك فيه ٨٠ في المائة من الناخبين . أما اذا كانت المسألة المعروضة فنية لأهم إلا جزءاً محدوداً من أفراد الشعب كأستفتاءه على قانون خاص بجزالة مهنة الطب مثلاً فطبيعي أن يكون عدد الممتنعين عن التصويت كبيراً . وقد أثبتت التجربة الألمانية مع قصرها ، من الجهة الأخرى ، أن الديمقراطية شبه المباشرة ممكنة تحقيقاً في دولة كبيرة .

رابعا - أن إعطاء الناخبين الحق في الاعتراض على القوانين الصادرة من البرلمان وأشترط موافقتهم على القوانين التي يسنها هذا الأخير حتى تصير نافذة (الاستفتاء) والسماح لهم بالاعتراض على حل المجلس النيابي كل ذلك يؤدي إلى سقوط هيئة المجالس النيابية ونفوذها في أعين الشعب . في هذا القول نصيب من الصحة ، لا شك أن النظام نصف المباشر يقيد من سلطة البرلمان ونفوذه ولكن يعوض عن ذلك كثيراً أن هذا النظام يحقق سيادة الأمة ويجعلها فعلية بعد أن كانت اسمية . فأى السائدتين تفضل سيادة الأمة أم سيادة البرلمان ؟

خامساً - وأخيراً قد يسيء الشعب استعمال حقه في اقتراح القوانين غير ناظر إلى ما يترتب على ذلك من النفقات وأثقال الميزانية ولكن هذا النقد نظري . فقد أثبتت تجربة الحكم نصف المباشر في الولايات الأمريكية وخصوصاً في البلاد السويسرية أن الشعب يشعر تماماً أن كل مصروف حديد في الميزانية إنما سيقع عبؤه عليه وحده ، وكثيراً ما يرفض الموافقة على القوانين الاشتراكية التي يقرها البرلمان أو يقترحها بعض الناخبين تحت تأثير العوامل الحزبية .

يجب أن نلاحظ مع ذلك أن نجاح الديمقراطية نصف المباشرة في الدويلات المؤلفة لاتحاد أمريكا الشمالية وفي الاتحاد السويسرى والمقاطعات السويسرية ليس معناه أن هذا النظام سيؤدي إلى نفس النتائج في جميع البلاد الأخرى . حقيقة أن

بلاداً كثيرة أخذت بمظاهر الديمقراطية نصف المباشرة بعد الحرب الكبرى .
ولكن لم يمض وقت كاف حتى نستطيع أن نحكم حكماً صائباً على نتيجة إدخال هذا
النظام فيها . وأكثر هذه البلاد وأهمها وتقصده بذلك ألمانيا والدويلات الألمانية المختلفة
قد عدلت الآن عن هذا النظام الديموقراطي وأخذت بنقيضه .

د - الديمقراطية نصف المباشرة والدستور المصري .

١ - دستور ١٩ أبريل سنة ١٩٢٣ (كدستوراً أكتوبر سنة ١٩٣٠) يقرر الشكل
النيابي الحث وهذا ظاهر من الأطلاع على المواد ١ و ٢٤ و ٢٥ . فتص المادة الأولى
من دستور سنة ١٩٢٣ على أن « مصر دولة مستقلة ذات سيادة ... وحكومتها
ملكية ورأية وشكلها نيابي » . وذكرت المادة ٢٤ أن : « السلطة التشريعية يتولاها
الملك بالاشتراك مع مجلسي الشيوخ والنواب » (فقط بدون تدخل الناخبين أو الشعب)
وجاء في المادة ٢٥ : « لا يصدر قانون إلا إذا أقره البرلمان وصدق عليه الملك » . فالملك
(بواسطة وزرائه) والبرلمان هما وحدهما اللذان يتوليان السلطة التشريعية في الدولة
ولا يوجد أية إشارة في نصوص الدستور المصري إلى مظاهر الحكومة نصف المباشرة
كالأستفتاء الشعبي أو الفيتو الشعبي أو الاقتراح الشعبي ، وليس للناخبين في الدوائر
الانتخابية المختلفة الحق في إقالة نائبيهم ، كما أنه ليس لهيئة الناخبين في مجموعها الحق في
الاقتراع على حل مجلس النواب ولا يملك هذا الحق إلا الملك وحده .

ويترب على ذلك أن السلطة التنفيذية عندنا تخالف الدستور إذا هي عرضت مشروع
قانون من القوانين على الشعب لأستفتاء فيه لأن الدستور المصري لا يعرف الأستفتاء .
فاذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رده إلى البرلمان نفسه
للمناقشة فيه من جديد وليس له أن يعرضه على الشعب كما كان ذلك من حق رئيس
الجمهورية الألمانية . فلو أقره البرلمان بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من
المجلسين صار له حكم القانون ويتعهم على الملك إصداره (مواد ٣٥ و ٣٦ دستور
سنة ١٩٢٣) .

والبرلمان من جهته يخالف الدستور إذا قرر طرح مسألة معينة أو قانون معين على الشعب لاستفتاءه فيه لأن الدستور أعطى السلطة التشريعية للبرلمان ليتولاهما بنفسه وبالأشتراك مع الملك (مادة ٢٤ من الدستور) ولا يملك البرلمان قانوناً أن يتنازل عن هذا الاختصاص للشعب^(١) وهذا هو ما عليه العمل في فرنسا وبلجيكا . وفرنسا وبلجيكا كصغر نظامهما نيابي يمتح لا أثر فيه للديموقراطية نصف المباشرة .

ففي ١٧ مايو سنة ١٨٨٧ قدم بعض أعضاء مجلس النواب الفرنسي اقتراحاً بعرض مسألة تعديل قانون الانتخاب واستبدال الانتخاب الفردي بالانتخاب بالقائمة على الشعب ولكن رفض هذا الاقتراح . وفي سنة ١٨٩٠ أقرح أحد النواب عرض الميزانية على الشعب ولم يبل اقتراحه إلا ٩٢ صوتاً ضد ٣٠٧ ، وفي ١٥ ديسمبر سنة ١٩٠٨ أقرح نائب آخر استفتاء الشعب في رفع المكافأة البرلمانية إلى ١٥٠٠٠ فرنكا فرفض رئيس مجلس النواب هذا الاقتراح لمخالفته للدستور ورفض أيضاً اقتراح بهذا المعنى لنفس السبب في سنة ١٩٢٠ . وفي يوليوسنة ١٩٣٧ رفض ملك البلجيك استفتاء الشعب في القانون الذي أقره البرلمان بالموافقة على الدستور ورفض أيضاً اقتراح بهذا من الخدمة العسكرية أثناء الحرب العظمى ، وبني الملك رفضه على أن الدستور البلجيكي نيابي لا يعرف نظام الاستفتاء .

ويلاحظ أنه في جميع هذه الأحوال كان المقصود استفتاء الشعب ليقرر بنفسه الحل الذي يراه بدلاً من البرلمان (Referendum de décision) ولكن ألا يصح استفتاء الشعب على سبيل الاستشارة فقط بدون الالتزام برأيه (Referendum de consultation) ؟
أختلف الشراح الفرنسيون في هذا الموضوع فيرى العلامة أسمين (Esmein) أن النظام

(١) لقد طلب بعضهم قبل أن تعرض المعاهدة المصرية - الإنجليزية (معاهدة ٢٦ أغسطس سنة ١٩٣٦) على البرلمان المصري أن يستفتي فيها الشعب . فأذا كان المقصود بذلك حل البرلمان القائم وعمل انتخابات جديدة حتى يبدى الناخبون رأيهم بطريقة غير مباشرة فلا أنتقاد لأن هذا جائز دستورياً . أما إذا كان المقصود هو عرض المعاهدة نفسها على الشعب ليقوم كل ناخب بأبداء رأيه فيها إما بالموافقة وإما بالرفض ، فهذا ما لا يسمح به الدستور المصري الذي لا يعرف إلا الشكل النيابي البحت .

النيابي البحت يتنافى حتى مع الاستفتاء الاستشارى المحض بينما يرى الأستاذان بارتليسى ودويزان مجرد استشارة الشعب فى أمر داخل فى اختصاص البرلمان لا يتعارض مع النظام النيابى لأن الكلمة النهائية فى هذه الحالة للبرلمان . ونحن نفضل رأى الأول إذ لا يعقل أن البرلمان يخالف رأى الأمة بعد استشارتها « فاستشارة » الأمة فى الواقع استفتاء ملزم (٢) .

٢ - فلكى يمكن الأخذ فى مصر بالاستفتاء التشريعى أو بأى مظهر آخر من مظاهر الديمقراطية نصف المباشرة لا بد إذن من تعديل الدستور . لكن هل يجوز تعديل دستور ١٩٢٣ بقصد إدخال الديمقراطية نصف المباشرة (كالاستفتاء أو الفيتو الشعبى أو الاقتراح الشعبى مثلا) أن نص المادة ١٥٦ من الدستور يجعلنا نتردد فى الجواب على هذا السؤال لأنها تنص على أن « الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابى البرلمانى . . . لا يمكن اقتراح تنقيحها » ما معنى ذلك ؟ يمكن القول أن الشكل النيابى هو الحد الأقصى والشكل النهائى الذى أرتضاه الدستور المصرى . وبما أن الديمقراطية شبه المباشرة تعارض مع الشكل النيابى البحت فلا يمكن اقتباسها فى مصر حتى عن طريق تعديل الدستور وتنقيحه لأن الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابى لا يمكن تنقيحها (مادة ١٥٦ دستور) . ولكن يمكن القول من الجهة الأخرى أن الغرض من النص على عدم إمكان تعديل النصوص الخاصة بشكل الحكومة النيابى ليس هو حرمان مصر من شكل أكثر ديمقراطية كالنظام شبه المباشر بل وضع حائل دستورى لتحاشى العودة إلى النظام المطلق القديم .

فالنظام النيابى ليس الحد الأقصى الذى منحه الأمة المصرية بل هو الحد الأدنى فقط . وبعبارة أخرى دستور سنة ١٩٢٣ قابل للزيادة لا للنقصان . وكل من هذين التفسيرين وجيه والأول أكثر اتفاقا مع النص والثانى أقرب إلى روح الدستور .

(٢) فلغرض أن البرلمان المصرى عرض المعاهدة المصرية الانكليزية (معاهدة ٢٩ أغسطس سنة ١٩٣٦) على الشعب لاستفتاءه فيها على سبيل الاستشارة وأن الشعب رفضها فهل كان يستطيع البرلمان إقرارها بالرغم من ذلك ؟

٣ - ولكن هل من المستحسن تنقيح دستورنا المصرى - إذا كان هذا التنقيح جائزاً قانوناً - وإدخال نظام الاستفتاء الشعبى أو الاعتراض الشعبى الخ ؟ نعتقد شخصياً أن هذا سابق لأوانه ، لم تحصل الأمة المصرية على النظام النيابى الحقيقى إلا من عهد قريب جداً فيحسن بنا بل يجب علينا قبل أن نضكر فى نظام أكثر ديموقراطية من النظام الحالى (الحكومة النيابية) أن نثبت أقدامنا أولاً فيما حصلنا عليه . إن النظام نصف المباشر لم ينجح إلا فى الشعوب المتعلمة التى مارست الديموقراطية والحياة النيابية مدة من الزمن (سويسرا والمقاطعات السويسرية . الولايات الأمريكية فى اتحاد أمريكا الشمالية) . أما جمهور الشعب المصرى فلا يزال مع الأسف متأخراً مفتقراً إلى التعلم وتنقصه الخبرة السياسية . فالنظام النيابى الذى يترك مقاليد الأمور فى يد نواب الأمة لا فى يد الأمة نفسها أكثر ملائمة لظروفنا الحالية الاجتماعية والسياسية .

الفرع الرابع

نظام المجلسين ونظام المجلس الفردى

من أهم المسائل الدستورية مسألة تكوين الهيئة النيابية أو البرلمان أيتكون من مجلس واحد أو مجلسين ؟

فى أواخر القرن الماضى كان النظام السائد فى معظم الدول النيابية هو تكوين البرلمان من مجلسين متساويين تقريباً فى الحقوق ، والظاهر أن الدول فى اختيارها لنظام المجلسين التشريعيين كانت متأثرة إلى حد كبير بدستور إنجلترا . نشأ نظام المجلسين فى إنجلترا كالنظام النيابى والنظام البرلمانى نشأ تاريخياً لا نتيجة لفكرة معينة أو تحقيقاً لنظرية معينة ، فقد رأينا كيف انفصل تدريجياً نواب المدن Bouroughs والمقاطعات Shires, Counties عن الأساقفة والأشراف منذ سنة ١٣٣٢ واتخذوا لأنفسهم مكان

اجتماع خاص ابتداء من سنة ١٣٤١ وصاروا يعرفون بمجلس العموم، بينما كون الأشراف والأساقفة المجلس الآخر الذى أصبح مجلس اللوردات الحالى . ولما أنقسم البرلمان إلى مجلسين قرر فى بادى الامر مساواتهما فى سن القوانين وقرير الضرائب . ولكن منذ أواخر القرن الرابع عشر وفى غضون القرن الخامس عشر أعترف بأن تقرير الضرائب من حقوق مجلس النواب وحده وبدأ يظهر امتياز مجلس العموم فى المسائل المالية .

ولم تأخذ الدول الأخرى بنظام المجلسين *Système bicaméral* لمجرد تقليد الدستور الانجليزى فحسب بل أيضاً لما ظهر لها من مزايا هذا النظام وأفضليته على نظام المجلس الفردى *Système unicaméral* . ولتقرر من الآن أن هذه المزايا لا يمكن الحصول عليها على الوجه الأكمل إلا إذا أختلف المجلسان من حيث التركيب، وكان للمجلس الأعلى *Chambre haute* أو مجلس الشيوخ كما يسمونه فى بعض البلاد (ومنها مصر) الأشتراك الفعلى فى السلطة التشريعية على الأقل . ولكن المطلاع على التطور الدستورى منذ أوائل هذا القرن وخصوصاً بعد الحرب العظمى يلاحظ أن هناك ميلاً عاماً لتحويل المجالس العليا أو مجالس الشيوخ إلى مجالس أكثر ديموقراطية وفى الوقت نفسه إلى تقييد سلطة هذه المجالس وحصر السلطة فى المجلس الأدنى أى مجلس النواب : *Chambre des députés, Ch. des représentants, chambre basse* وسنبحث هنا النقط الأربعة الآتية : -

- ١ - مزايا نظام المجلسين وأفضليته على نظام المجلس الواحد . ب - ضرورة
- اختلاف المجلسين من حيث التكوين . ج - اختلاف المجلسين فى الاختصاصات .
- د - الميول الحديثة وأزمة المجالس العليا .

١ - مزايا نظام المجلسين .

هذه المزايا عديدة متنوعة : ١) فاولاً يمكن نظام المجلسين من تمثيل الطبقات المختلفة والمصالح المتباينة فى الدولة تمثيلاً خاصاً . ففى الماضى كان الغرض من المجلس الأعلى هو تمثيل الطبقة الارستوقراطية التى تفوق مصالحها فى الدولة أهميتها العددية . ذلك ما أوجب احتفاظ انجلترا بمجلس اللوردات الذى مثل فى البداية الأشراف

الأقطاعيين ثم الارستوقراطية الارضية الوراثية . أما الآن وقد انتشرت الديموقراطية فلا يقصد بنظام المجلسين تمثيل الطبقات الممتازة بنفسها أو ثروتها بل تمثيل المصالح الاقتصادية المختلفة . وفي اعتقاد البعض أنه يمكن تأليف أحد المجلسين من ممثلي رأس المال والآخر من ممثلي العمال . وذهب الاستاذ جنكس (Genks) إلى أن هذا ما كان حاصله بالفعل في مقاطعة فكتوريا بإتحاد استراليا نظراً لأن الانتخاب للمجلس الأعلى كان محصوراً في طبقة مخصوصة لا يشترط نصاب مالي في الناخب وعدم قيام الحكومة بدفع مرتبات لأعضاء هذا المجلس واشترط كونهم من أصحاب الأملاك ، بعكس الحال في المجلس الأدنى فلا يشترط فيه شيء من ذلك . ومهما كان الأمر فإن هذه الطريقة متقدمة لمدة وجوه فوجود مجلسين تشريعيين أحدهما يمثل العمل والثاني رأس المال معناه استمرار النزاع بينهما حتى يتمكن أحدهما من إخضاع الآخر لأرادته . وفي الوقت الذي تسعى فيه الدول لتقريب شقة الخلاف بين العمال وأصحاب العمل يجب أن نتحاشى كل نظام يؤدي رسمياً إلى تجميع هاتين الطائفتين في كتلتين مستقلتين متقابلتين .

والأهم حتى الطريقة منها في الصناعة لا تتكون فقط من عمال ورأسماليين بل هناك هيئات ومصالح أخرى عديدة يجب أن يكون لها صوت مسموع . لذا يرى كثير من الكتاب وبعض رجال السياسة الاحتفاظ بنظام المجلسين لا لكي يمثل كل منهما فئة معينة بل لكي يمثل أحدهما مجموع الشعب أي الأفراد بصفتهم أفراداً بصرف النظر عن مركزهم الاجتماعي أو الاقتصادي ويمثل المجلس الثاني جميع المصالح في الدولة كالصناع والتجار والزراع والعمال ورجال الأدب والعلم والجامعات ورجال الدين الخ . وبذلك يتحقق في نظرم تمثيل الأمة تمثيلاً صحيحاً من الوجهة السياسية والاقتصادية والاجتماعية لامن الوجهة السياسية فقط كما عليه الحال الآن .^(١)

٢) أما الفائدة الثانية لنظام المجلسين فتظهر في الدول المتحدة اتحاداً مركزياً *Etats fédéraux* . فالدولة المتحدة مركزياً لا تتكون فقط من أفراد بل ايضاً من مقاطعات أو دويلات لها استقلالها الذاتي ولحفظ التوازن بين هذين العنصرين المكونين للاتحاد يجب أن يمثل في مجلسين اتحاديين أحدهما منتخب بنسبة عدد

(١) سنتكلم فيما بعد عن فكرة تمثيل المصالح وسنستقدها .

السكان كما هو الحال في الدولة الموحدة والثاني يمثل الولايات أو المقاطعات والدويلات حتى تستطيع هذه المحافظة على كيانها والتعبير عن أرائها . وقد رأينا فعلا أن البرلمان الاتحادي في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وألمانيا (قبل سنة ١٩٣٣) وكندا وجنوب أفريقيا وأستراليا يتكون من مجلسين : الأعلى يشمل المقاطعات أو الولايات والأدنى يمثل الشعب في كل الاتحاد فنظام المجلسين إذا من النظم الأساسية في الدول المتحدة اتحاداً مركزياً .

ولكن لا تقتصر فوائد ازدواج الهيئة التشريعية (Le bicaméralisme) على الدول المتحدة أو الدول الأرستوقراطية أو التي ترمى إلى تمثيل المصالح تمثيلاً خاصاً بل تظهر هذه الفوائد أيضاً في الدول الموحدة الأخرى كفرنسا وبلجيكا ومصر مثلاً .

٣) أذ أدى انتشار الديمقراطية وذبوع الاقتراع العام إلى جعل انتخاب نواب الأمة في يد عامة الشعب وهم غالباً لا يحسنون الاختيار، فهناك صلة وثيقة لا تنكسر بين انتشار الاقتراع العام في الوقت الحاضر وهبوط مستوى أعضاء المجالس النيابية . ونظام المجلسين يسمح للحكومة بأن تدخل في أحدهما - المجلس الأعلى أو مجلس الشيوخ - أفراداً من ذوي الكفاءات والخبرة عن طريق التعيين أو بأشترط شروط أنتخابية خاصة في مرشحي هذا المجلس . كل ذلك بدون أن تمس بحق الاقتراع العام الذي يظل مطبقاً تطبيقاً كاملاً فيما يتعلق بانتخاب المجلس الأدنى (مجلس النواب) . وبذلك يوفق نظام المجلسين بين الاقتراع العام وحسن اختيار أعضاء البرلمان .

٤) ونظام المجلسين يمنع من التسرع في التشريع فلا يصدر القانون إلا بعد أن يدرس ويبحث مرتين في هيتين مختلفتين ، فإذا أخطأ المجلس الأول أو أنقاد للماطفة أو لتأثير وقتي - وقد يحصل هذا أحياناً - فإن المجلس الثاني يصلح من هذا الخطأ ويمكنه أن يؤجل المشروع حتى تهدأ الحال ويعود المجلس الآخر إلى رزاقته . قد يظن البعض أنه من الممكن الاستغناء عن المجلس الثاني بقرار قاعدة أن المشروع لا يصير قانوناً إلا إذا أقره المجلس الفردي في «قراءات» Lectures أو تلاوات متعددة ولكن أثبتت التجربة أن مثل هذا النظام عديم الفائدة فإذا وافق المجلس على المشروع في القراءة الأولى فإن كل قراءة بعد ذلك هي لمجرد الشكل . كذلك يظن

بأنه يمكن الاستغناء عن المجلس الثاني بإعطاء رئيس الدولة حق الاعتراض على القوانين الصادرة من البرلمان وبذلك يمكنه أن يوقف ما لا يراه صالحاً منها ولكن في وجود مجلسين زيادة في الضمان . ثم أن رئيس الدولة (أو الوزير الذي يستعمل سلطته) قد لا يجزأ على استعمال هذا الحق بعكس الحال بالنسبة للمجلس الآخر . وفي فرنسا حيث حق اعتراض (فيتو) رئيس الجمهورية معطل نظراً أهمية مجلس الشيوخ . وكثيراً ما يصوت مجلس النواب على بعض القوانين « التهرجية » التي يقترحها أعضاؤه - طلباً للشهرة أو لاجتماع عطف قنات معينة من الشعب - وهو يفعل ذلك مطمئناً لأن كده من أن مجلس الشيوخ سوف يرفضها . فمجلس الشيوخ أو المجلس الأعلى يقوم بوظيفة « المرشح » (فلتر) فهو لا يترك القوانين تمر إلا إذا كانت ناضجة لانتشوبها شائبة ومتفقة مع المصلحة العامة .

حقيقة أن ضرورة مرور مشروعات القوانين ومناقشتها في مجلسين يجعل التشريع بطيئاً ولكن يعوض عن هذا البطء أن القوانين التي تصدر تكون أكثر اتفاقاً وأقرب للمصلحة العامة مما لو كانت صادرة من مجلس واحد .

٥) نظام المجلسين يضمن عدم إستبداد البرلمان . فقد أثبتت التجربة أن المجالس النيابية قبل على الدوام إلى توسيع سلطاتها والأقتات على حقوق الهيئات الأخرى وخصوصاً الهيئة التنفيذية، فإذا كان البرلمان مكوناً من مجلس واحد لم يكن هناك ما يوقفه عند حده أو يلطف من حدته أو يخفف من غلوائه، وقد يفوق إستبداده إستبداد الحاكم المطلق لأن شعوره بالمسؤولية أقل . لذلك لجأت معظم البلاد إلى تقييد هيئاتها النيابية عملياً بتقسيمها إلى مجلسين كما كان الرومان في الماضي يقيدون سلطتهم التنفيذية بوضها في يد قنصلين بدلا من قنصل واحد .

٦) تكوين البرلمان من مجلسين يخفف من حدة النزاع الذي قد يقع بين البرلمان والحكومة . فإذا كان البرلمان مكوناً من مجلس واحد ربما أدى هذا النزاع إلى استعمال طرق العنف كما حصل سنة ١٨٥١ في فرنسا حينما حل لويس نابليون بونابرت - رئيس الجمهورية - المجلس التشريعي الوحيد حلاً نهائياً . أما وجود مجلس آخر فما يساعد على الوصول إلى حل سلمي . فإذا كان المجلسان متفقين في الرأي كان

ذلك قرينة قوية على أنهما على حق وقد يحمل اتفاقهما هذا رئيس الدولة أو السلطة التنفيذية على الخضوع لأمرهما . وبالعكس إذا ناصر الحكومة أحد المجلسين أمكنها بسهولة اعتماداً على هذا التأييد أن تحمل المجلس الآخر على التسليم بوجهة نظرها . في سنة ١٨٧٧ حل رئيس الجمهورية الفرنسية المارشال ماكاهون (Mac-Mahon) مجلس النواب نظراً لاختلافه في الميول مع أغلبية المجلس المذكور فلما فازت هذه الأغلبية نفسها في الانتخابات الجديدة حاول مكاهون أن يقاوم ويحل المجلس مرة ثانية ولكن مجلس الشيوخ أظهر بوضوح عدم موافقه على خطة المارشال ، فاضطر هذا إلى التراجع واحترام الدستور^(١) .

بالرغم من مزاياه العديدة المتقدمة أنتقد بعضهم نظام المجلسين ومن هذه الانتقادات ما هو نظري ومنها ما هو عملي : (١) فمن الانتقادات النظرية التي وجهت اليه قولهم أن الأمة ليس لها إلا إرادة واحدة وعليه يجب أن تعبر عنها هيئة واحدة أو مجلس واحد أي أن نظام المجلسين يتعارض مع وحدة إرادة الأمة . أثرت هذه الحجة النظرية على واضع دستور سنة ١٧٩١ الفرنسي وكانت من ضمن الأسباب التي جعلتهم يأخذون بنظام المجلس الفردي . ولكن ليس لهذه الحجة أقل قيمة علمية وإذا اتبعناها إلى النهاية لأدت بنا إلى نتائج وخيبة ، إذ يمكن القول أن إرادة الأمة واحدة إذن يجب أن لا يعبر عن هذه الإرادة إلا شخص واحد ! وهذا معناه الرجوع إلى النظام الملكي المطلق أو الديكتاتوري .

(٢) أما من الوجهة العملية فقد أخذوا على نظام ازدواج الهيئة التشريعية أنه مصدر للنزاع بين المجلسين . وفي الواقع لا مناص من اختلاف المجلسين في الرأي أحياناً اللهم إلا إذا كان أحدهما صورة طبق الأصل للآخر ولكن في هذه الحالة يفقد نظام المجلسين كل مزاياه التي ذكرناها . فالمنافسة ضرورية والاختلاف في الرأي ضروري حتى تتحقق هذه المزايا . والمشهد أن الاختلاف في غالب الأحيان

(١) يلاحظ أنه بحسب الدستور الفرنسي لا بد للسلطة التنفيذية من أخذ موافقة مجلس الشيوخ لكي تحمل مجلس النواب .

بين مجلسى البرلمان لا يدوم طويلا لأن من شأنه إذا اشتد أن يلفت نظر الشعب أو
الرأى العام لموضوع النزاع . وبأنضمام الرأى العام لأحد المجلسين ترجح كفته ويندر
أن يصر المجلس الآخر على قراره الأول . ويمكن الوقوف على الرأى العام فى النزاع
التشريعى القائم بين المجلسين بمجلسها أو بمجلس المجلس الشعبى منهما (مجلس النواب)
بحسب الدساتير^(١) وعمل انتخابات جديدة حتى تبدى الأمة رأيا بوضوح فإذا
جاءت الانتخابات العامة على أثر حل البرلمان مؤيدة للرأى الذى أعرب عنه أحد
المجلسين وجب على المجلس الآخر أن يخضع . وفى فرنسا حيث حق الحل أصبح
معتلا ينتهى النزاع بين مجلسى الشيوخ والنواب فى بعض الأحيان بخضوع الأول
لثاني باعتبار أن مجلس النواب أكثر تمثيلا لأرادة الناخبين . وفى معظم الأحيان
يستقر رأى المجلسين على حل وسط يرضى الطرفين ويوفق بين الآراء المتناقضة .
ومعارضة مجلس الشيوخ لمشروع قانون وافق عليه مجلس النواب رغم هذا الأخير
على أن لا يتسك برأيه إلا إذا كان على حق وأمكنه أن يثبت ذلك أمام الرأى
العام بالحجج التى يدلى بها أعضاؤه فى المجلس .

وتسهيلا لحسم النزاع بين مجلسى البرلمان تنص بعض الدساتير على أنه فى حالة
الخلاف يجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر . جاء فى المادة ١٦٦ من الدستور المصرى مثلا
(دستور سنة ١٩٢٣) أنه « إذا أستحكم الخلاف بين المجلسين على تقرير باب من
أبواب الميزانية يحل بقرار يصدر من المجلسين مجتمعين بهيئة مؤتمر بالأغلبية المطلقة » .
وجاء فى بعض الدساتير وفى كثير من الأوثاخ الداخلية للمجالس النيابية أنه فى حالة
النزاع بين المجلسين يختار كل مجلس لجنة من قبله للأجتماع مع لجنة من قبل المجلس
الآخر للوصول الى حل يرضى الجميع^(٢) . ولا شئ يمنع الجمع بين الطريقتين ،

(١) فى بلجيكا ورومانيا (دستور سنة ١٩٢٣ الحالى) وتشيكوسلوفاكيا (دستور
سنة ١٩٢٠ الحالى) يجوز حل كل من المجلسين . أما فى فرنسا ومصر (دستور سنة ١٩٢٣
كدستور سنة ١٩٣٠ الملغى) فلا يجوز حل مجلس الشيوخ بل بمجلس النواب فقط .
وفى إنجلترا للملك حل مجلس العموم لا مجلس اللوردات الوراثى .

(٢) نص على ذلك فى لائحى كل من مجلسى الشيوخ والنواب عندنا (مصر) .

طريقة الاجتماع بهيئة مؤتمر، وطريقة العجائز المشتركة Commissions Mixtes .
نرى مما تقدم أن الخلاف في الرأي أحيانا بين المجلسين أمر طبيعي وضروري ،
والحقيقة لا تظهر إلا من تصادم الأفكار ، وهناك طرق عديدة لحسم هذا النزاع
بحيث لا يصبح خطراً على الحياة الدستورية في الدولة .

(٣) أما الانتقاد الأخير الذي وجه إلى نظام المجلسين فهو أنه يعطل العمل
التشريعي وقد سبق أن رددنا على ذلك . فإن العبارة ليست بكثرة القوانين بل
بصلاحيتها ، وفي نظام المجلسين ضمان على أن التشريع لا يصدر إلا بعد بحث وتدقيق .
ومعظم الدساتير والقوانين الداخلية للمجالس النيابية تنص على إجراءات خاصة لاتباعها
في حالة الضرورة أو الاستعجال ، procédure d'urgence ، من شأنها أن تسمح
بمرور القانون في المجلسين في أقرب وقت ممكن (١) . وقد دلت التجارب على أن
نظام المجلس الواحد ضرره أكبر من نفعه . ولذا أخذت معظم دساتير العالم (أو
كانت تأخذ إلى عهد قريب على الأقل) بنظام المجلسين ، وعدلت أغلب الدول التي
جرت على نظام المجلس الفردي إلى نظام الأزواج (٢) .

ولقد جربت إنكلترا نظام المجلس الواحد لمدة قصيرة وفي ظروف استثنائية -
في عهد كرومويل - ولم تسفر هذه التجربة عن إمكان الاستغناء عن مجلس
اللوردات فأعيد . ومن الدول التي عدلت أخيراً عن نظام المجلس الواحد بعد أن
جربته اليونان بدستور ٢ يونيو سنة ١٩٢٧ (ولكن عطل هذا الدستور الجمهوري
بعد عودة الملكية في نوفمبر سنة ١٩٣٥) ويوجوسلافيا ، دستور ٣ سبتمبر سنة
١٩٣١ وهو القائم الآن . فأنشأ كل من هذين الدستورين مجلس شيوخ (Sénat)
بجانب مجلس النواب . وهذا هو الحال أيضاً بالنسبة لبعض دول أمريكا اللاتينية :
المكسيك . إكوادور . بوليفيا . بيرو . وبعض مقاطعات الولايات المتحدة الأمريكية .
بنسلفانيا . جورجيا . فرمونت . وقد أخذت مصر بنظام المجلس الواحد (الجمعية

(١) انظر اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري مثلاً ، الباب الخامس :
« الاستعجال في النظر » مواد ١١٤ - ١١٦ .
(٢) راجع مع ذلك ما سنقوله عن أزمة المجالس العليا

التشريعية) في سنة ١٩١٣ ولكن جاء دستور سنة ١٩٢٣ (كدستور سنة ١٩٣٠) مقررًا لنظام المجلسين .

ولاحظ بعض الكتاب أن الدساتير ذات المجلسين أطول عمراً من الدساتير ذات المجلس الواحد . فأقدم دساتير العالم دستور أنكلترا وهو غير مكتوب ، والولايات المتحدة ويرجع دستورهما إلى سنة ١٧٨٧ ، وبلجيكا (سنة ١٨٣١) وهي كلها مؤسسة على نظام المجلسين . وأطول الدساتير الفرنسية عمراً هو دستور سنة ١٨٧٥ الحالي والسلطة التشريعية فيه مكونة من مجلسين ، مجلس النواب ومجلس الشيوخ . ولم تأخذ فرنسا بنظام المجلس الواحد إلا مرتين في سنة ١٧٩١ وفي سنة ١٨٤٨ . أما دستور ٣ سبتمبر سنة ١٧٩١ فلم يعمر سنة كاملة إذ أوقف في ١٠ أغسطس ١٧٩٢ ، ودستور ٤ نوفمبر سنة ١٨٤٨ لم يعمر إلا ثلاث سنوات إذ عطل في ٢ ديسمبر سنة ١٨٥١ ^(١) وقد نص دستور سنة ١٧٩٣ على تكوين السلطة التشريعية من مجلس واحد ولكن هذا الدستور لم ينفذ أصلاً .

نخرج إذاً من هذه المقارنة بين نظام المجلسين ونظام المجلس الواحد بأن الأول يفضل بكثير الثاني . ولكن لا يكفي أن يكون في الدولة مجلسان للحصول على كل المزايا المترتبة على ازدواج الهيئة التشريعية بل يجب أن يكون لمجلس الشيوخ أول المجلس الأعلى الحق على الأقل في وقف التشريع الصادر من المجلس الآخر . ومن المفيد أيضاً - بل من الضروري في نظر البعض - أن يختلف المجلسان تركيباً .

(١) في سنة ١٧٨٩ ناقشت الجمعية التأسيسية الفرنسية Assemblée Constituante مناقشة طويلة في مبدأ تكوين الهيئة التشريعية من مجلس واحد أو من مجلسين وقد استمرت هذه المناقشة عشرة أيام متوالية (٣١ أغسطس - ١٠ سبتمبر سنة ١٧٨٩) وختمت هذه المناقشة التاريخية بالاقتراع على نظام المجلس الواحد بأغلبية ٤٩٠ صوتاً ضد ٨٩ . ومن ضمن الأسباب المهمة التي حدت بالجمعية المذكورة إلى اختيار نظام المجلس الواحد خوفها من أن يكون مجلس الشيوخ نواة أرستقراطية جديدة تحمل محل الأرستقراطية الملغاة . وللاخذ بنظام المجلس الواحد في سنة ١٨٤٨ أسباب أهمها اعتقاد واضعي دستور سنة ١٨٤٨ أن هذا النظام يسمح بإنشاء هيئة تشريعية قوية قادرة على مقاومة رئيس الجمهورية المنتخب رأساً من الشعب . ولكن أثبتت التجربة خطأ هذا الظن وأدى نظام المجلس الواحد إلى تصادم المجلس ورئيس الجمهورية .

ب - ضرورة اعتماد المجلس مع هيئة التشكيل .

الغالب في الدول ذات المجلسين أن يكون أحدهما على الأقل أى المجلس الأدنى (مجلس النواب) مكونا كله بطريق الانتخاب الشعبي حتى يمثل الأمة تمثيلا صحيحا أما المجلس الأعلى (مجلس الشيوخ) فتختلف طريقة تكوينه باختلاف الدساتير : ١) قد يكون وراثيا وهذا نادر كما هو الحال في انكلترا بالنسبة لمجلس اللوردات .

٢) أو معينا كله بواسطة رئيس الدولة كما هو الحال في إيطاليا . فيحسب دستور سنة ١٨٤٨ (Statuto) الذى لم يبلغ للآن بالرغم من قيام النظام الفاشيستي جميع أعضاء مجلس الشيوخ (Sénat) معينون لدى الحياة بواسطة الملك . والملك بطبيعة الحال لا يستعمل حقه هذا لجميع حقوقه الدستورية الأخرى إلا بواسطة وزرائه . ولكن اختياره محدود إذ يشترط فيمن يعينون في مجلس الشيوخ أن يكونوا منتمين لطبقات معينة (٢١ طبقة Catégories حددها الدستور) . ولمجلس الشيوخ نفسه أن يفحص إذا كان العضو المعين ينتمي حقيقة إلى إحدى هذه الطبقات . ولم ينهاون مجلس الشيوخ الإيطالى في استعمال حقه هذا حتى مع قيام النظام الفاشيستي الحالى .

٣) وفي بعض البلاد يتألف المجلس الأعلى (مجلس الشيوخ) كله بطريق الانتخاب أما على عدة درجات (انتخاب غير مباشر) كمجلس الشيوخ الفرنسي أو على درجة واحدة (انتخاب مباشر) كما هو الحال في تشيكوسلوفاكيا (مادة ١٣ من الدستور الحالى) و پولونيا (دستور ١٧ مارس سنة ١٩٢١ المعدل في سنة ١٩٢٦ ، مادة ٣٦)^(١) . وفي بلجيكا جميع أعضاء مجلس الشيوخ منتخبون ولكن يحصل انتخابهم بالطريقة الآتية : الجزء الأكبر منتخب مباشرة من الشعب بالأقتراع العام ولكن من بين طبقات وهيئات معينة تشبه طبقات مجلس الشيوخ المصرى والإيطالى ، وجزء منهم منتخب على درجتين بواسطة مجالس المديرات ،

(١) الذى هذا الدستور الآن وأستبدل بدستور ٢٣ أبريل سنة ١٩٣٥ .

أما الباقون فينتخبون بمعرفة الأعضاء السالف ذكرهم بعد الفصل في صحة انتخابهم (مادة ٥٣ من الدستور البلجيكي معدلة في ١٥ أكتوبر سنة ١٩٢١) .

٤ () وقد يكون بعض أعضاء مجلس الشيوخ منتخباً والبعض معينا كما هو الحال في مصر ^(١) فإن الملك يعين $\frac{2}{3}$ مجلس الشيوخ أما $\frac{1}{3}$ الباقون فينتخبون بالاقتراع العام كأعضاء مجلس النواب مع اختلاف في السن وفي الدوائر وفي بعض الشروط الأخرى علاوة على اشتراط اختيار أعضاء مجلس الشيوخ جميعاً من بين طبقات ودفات معينة .

٥ () وقد يكون بعض أعضاء المجلس الأعلى منتخباً والباقيون يتولون مراكزهم بنص القانون (Sénateurs de Droit) كما في رومانيا (مواد ٦٧ - ٧٥ دستور ٢٩ مارس سنة ١٩٢٣) الخ .

ولا حاجة بنا إلى القول أن المجالس الوراثية (النجذرا) أو المؤلفة من أعضاء كلهم معينين (أيطاليا) أصبحت لاتتفق مع روح العصر الحاضر . والسبب في احتفاظ الأنكليس بمجلس الوردات الوراثي هو عدم اتفاقهم على طريقة تشكيل المجلس الذي يخلفه في حالة إلفائه . ولما اكتفوا بتقييد سلطة مجلس الوردات الحالي تقييداً كبيراً كما سنرى - بقانون ١٨ أغسطس سنة ١٩١١ - منتظرين سنوح الفرصة لتعديله تعديل كلياً . وقد جاء في مقدمة هذا القانون ما يأتي : « بما أنه من المنتظر استبدال مجلس الوردات الوراثي بمجلس آخر منتخب على أساس شعبي ولكن هذا الاستبدال لا يمكن جراؤه الآن ... » وفي سنة ١٩١٧ ألفت الحكومة الانجليزية لجنة كبيرة برئاسة الورد برايس (Bryce) العالم الدستوري المعروف للنظر في تغيير تشكيل مجلس الوردات . فأقترحت اللجنة المذكورة في مشروعها انتخاب

(١) هذا هو الحال أيضاً في يوجوسلافيا حسب دستور ٣ سبتمبر سنة ١٩٣٩ فمجلس الشيوخ هنالك يتألف من أعضاء منتخبين ومن أعضاء معينين بواسطة الملك . ونص الدستور على أن للملك أن يعين عدداً من الشيوخ مساو لعدد الأعضاء المنتخبين ، والدستور المصري (سنة ١٩٢٣) أكثر ديموقراطية من هذه الوجهة لأنه جعل الأغلبية للعنصر المنتخب من الشعب (ثلاثة أخماس المجلس) .

معظم أعضاء المجلس الجديد - الذى رأت أحلاله محل مجلس اللوردات الحالى - بواسطة مجلس العموم نفسه ومن غير أعضائه ، وأنتخاب بقية الأعضاء بواسطة المجلسين معا . ولكن لم يكن لهذا المشروع أى نصيب من النجاح .

وفى يونيو سنة ١٩٢٧ فكرت وزارة المحافظين برئاسة المستر ستانلى بلدوين فى خطة جديدة ترمى إلى تأليف المجلس الأعلى من أغلبية من اللوردات يفتخهم أقرانهم، وأعطاه المجلس الجديد نفس الحقوق تقريباً التى لمجلس العموم فيما عدا القوانين المالية (Money Bills) ولكن هذا المشروع لم يحز قبول الرأى العام ولا رضاه مجلس العموم . فاضطرت الوزارة إلى التراجع مفررة أنها لم تكن عازمة على عرض شيء من هذا القبيل على البرلمان . ويظهر أنها أرادت بمشروعها هذا جس النبض فقط .

وفى الواقع مجلس اللوردات الورثى ومجلس الشيوخ الإيطالى المؤلف كله من أشخاص معينين لمدى الحياة بواسطة الملك وماشاكلهما من المجالس كمجلس الشيوخ اليابانى مثلاً ماهى إلا آثار من آثار العهد الماضى مصيرها الزوال . أما معظم البلاد الأخرى فإنها تجعل لكل من التعيين والانتخاب نصيباً يتفاوت كثرة وقلة بحسب الدساتير (قارن مصر دستور سنة ١٩٢٣ ودستور سنة ١٩٣٠) أو تجعل المجلس الأعلى كالمجلس الأدنى منتخباً كله (فرنسا . بلجيكا . تشيكوسلوفاكيا . بولونيا دستور سنة ١٩٢١) مع اختلافها فى طريقة هذا الانتخاب .

وفى البلاد التى تجعل مجلس الشيوخ أو المجلس الأعلى منتخباً بالمجلس الأدنى يراعى مع ذلك تغيير تشكيل كل من هذين المجلسين عن الآخر بوامر أو أكثر من الوسائل الآتية : - (١) - أن يتفاوت المجلسان عدداً

(١) نفس الطريقة متبعة فى البلاد التى تجعل تأليف مجلس الشيوخ بطريقى التعيين والانتخاب معاً كصر قراعى حيثذ فى أعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين شروط خاصة لا تشتط فى أعضاء مجلس النواب . ولكن الحاجة إلى تغيير تشكيل المجلسين أشد بالطبع فى البلاد التى يكون فيها مجلس الشيوخ منتخباً كله حتى لا يأتى صورة طبق الأصل لمجلس النواب .

فالمجلس الذى يكون عدد أعضائه معادلاً لنصف أعضاء المجلس الآخر مثلاً يختلف عنه روحاً وميولاً . ففي تشيكوسلوفاكيا يتكون مجلس النواب من ٣٠٠ عضواً، أما عدد أعضاء مجلس الشيوخ فثلاثة وخمسون (١٥٠) . وبحسب دستور سنة ١٩٣٠ المصرى كان عدد أعضاء مجلس النواب ١٥٠ وعدد أعضاء الشيوخ ١٠٠ (٦٠ بالتعيين و ٤٠ بالانتخاب) . وراعى الدستور الحالى (سنة ١٩٢٣) أن تكون الدوائر التى ينتخب عنها عضو مجلس الشيوخ أوسع من الدوائر الانتخابية لمجلس النواب . فالقاعدة أن عضو مجلس النواب ينتخب فى دائرة عدد أهلها ٦٠٠٠٠ بينما عضو مجلس الشيوخ ينتخب فى دائرة عدد أهلها ١٨٠٠٠٠ (١) .

٢ - الوسيلة الثانية لتمييز مجلس الشيوخ المنتخب عن مجلس النواب أن يكون انتخاب مجلس النواب مباشرة بواسطة الشعب بينما يكون انتخاب مجلس الشيوخ على درجتين أو أكثر بواسطة مجالس المديريات أو المجالس البلدية . ففي فرنسا مثلاً ينتخب أعضاء مجلس النواب *Chambre des députés* بواسطة الناخبين مباشرة وبالأقتراع العام لجميع الذكور الذين لا يقل سنهم عن ٢١ سنة . أما مجلس الشيوخ فينتخب أعضاؤه بواسطة لجان *Collèges* مكونة فى كل مديرية *département* من مثل هذه المديرية فى مجلس النواب *députés* وأعضاء مجلس المديرية *Conseillers généraux* والمجالس المركزية *Conseillers d'arrondissements* ومن مندوبين عن جميع المجالس البلدية الداخلة فى حدود هذه المديرية *délégués des Conseils municipaux* . ولما كان جميع هؤلاء الأفراد الذين يشتركون فى انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ معينين أنفسهم بطريق الانتخاب فيمكن القول أن مجلس الشيوخ الفرنسى معين من الشعب ولكن على عدة درجات . وبطلب كثير من الفرنسيين بالعدول عن هذه الطريقة المعقدة وجعل مجلس الشيوخ منتخباً من الشعب مباشرة كمجلس النواب . وفى بلجيكا

(١) يلاحظ أن مجلس الشيوخ المصرى يختلف من جهة أخرى اختلافاً كبيراً عن مجلس النواب لأن هذا الأخير منتخب كله أما الأول فبعضه معين (٢/٥ فى الدستور الحالى ٣/٥ فى دستور سنة ١٩٣٠) وبعضه منتخب (٣/٥ الأعضاء الآن) . ولوأقصر على هذا الفارق وحده لكفى ذلك لتمييز المجلسين عن بعضهما .

ينتخب أعضاء مجلس النواب جميعهم بالأقتراع العام المباشر. أما مجلس الشيوخ فبعضه منتخب بالأقتراع العام وبعضه بواسطة مجالس المديرات وبعضه بواسطة أعضاء مجلس الشيوخ المتقدمين بعد التثبت من صحة نياتهم كما رأينا.

وبحسب قانون الانتخاب المصرى الصادر فى سنة ١٩٢٣ (قانون نمرة ١١ سنة ١٩٢٣) كان أنتخاب أعضاء مجلس النواب على درجتين وأنتخاب مجلس الشيوخ على ثلاث درجات أى أن عضو النواب لا ينتخبه الناخبون بل مندوبو الناخبين أما عضو الشيوخ فينتخبه مندوبو المندوبين ولكن تعدل هذا القانون بقانون نمرة ٤ لسنة ١٩٢٤ الذى قضى على هذه « الشلالات الانتخابية » وجعل أنتخاب الشيوخ والنواب بواسطة الناخبين مباشرة على درجه واحدة. وهذا هو الحال الآن بعد عودة دستور سنة ١٩٢٣ وإعادة نشر قانون الانتخاب من جديد فى ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٣٥ وهو عبارة عن قانون انتخاب سنة ١٩٢٣، المعدل بقانون نمرة ٤ سنة ١٩٢٤، منقحا بعض التنقيح (١).

٣ - اختلاف شرط السن بالنسبة لناخبي وأعضاء كل من المجلسين فيشترط عادة أن يكون سن ناخبي وأعضاء مجلس الشيوخ أكبر من سن ناخبي وأعضاء مجلس النواب. فلكل مصرى من المذكور حق أنتخاب أعضاء مجلس النواب متى بلغ ٢١ سنة كاملة ولكن لا يشترك فى انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ إلا من بلغ ٢٥ سنة كاملة، كما أن الدستور المصرى يشترط فى النائب زيادة على الشروط المقررة فى قانون الانتخاب أن يكون بالغاً من السن ٣٠ سنة على الأقل بحساب التقويم الميلادى أما سن عضو مجلس الشيوخ فأربعين سنة على الأقل (سن النبوة). وفى فرنسا وبلجيكا السن واحدة (٢١ سنة) بالنسبة لناخبين للمجلسين، ولكن سن العضوية لمجلس النواب ٢٥ سنة على الأقل وهى ٤٠ سنة لمجلس الشيوخ. وفى تشيكوسلوفاكيا سن الناخب لمجلس النواب ٢١ سنة كاملة وللمجلس الشيوخ ٢٦ سنة،

(١) صدر قانون الانتخاب الحالى فى ١٩ ديسمبر سنة ١٩٣٥ بمرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ ونشر فى الوقائع الرسمية بعدد خاص صادر فى ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٣٥.

ويشترط أن يكون سن عضو النواب ٣٠ سنة على الأقل وعضو الشيوخ ٤٥ سنة .
وسن عضو الشيوخ المنتخب في رومانيا ٤٠ سنة على الأقل وعضو مجلس النواب ٢٥ .
ويشترط في الناخب لمجلس الشيوخ الروماني أن يكون سنه ٤٠ سنة كاملة ويكفي
سن البلوغ العادي في ناخب مجلس النواب (مواد ٦٦ و ٦٧ و ٧٥ من دستور ٢٣ مارس
سنة ١٩٢٣) . ومن هذه الأمثلة نرى أن سن العضوية لمجالس النواب تتراوح
حسب الدساتير بين ٣٥ و ٣٠ وللمجلس الشيوخ بين ٤٥ و ٤٠ وأن بعض الدساتير (مصر
تشيكوسلوفاكيا رومانيا) يشترط أيضاً سناً خاصة للاشتراك في انتخاب أعضاء مجلس
الشيوخ بينما البعض الآخر يكتفي بالسن العادية المقررة لانتخاب أعضاء مجلس النواب
(فرنسا وبلجيكا) .

٤ - جعل مدة النيابة لأحد المجلسين (المجلس الأعلى أو مجلس الشيوخ عادة)
أطول من مدة النيابة للمجلس الآخر (مجلس النواب) وتطبيق التجديد الجزئي على
الأول دون الثاني . ففي مصر مدة العضوية في مجلس الشيوخ ١٠ سنوات ويتجدد
نصف الشيوخ المعينين ونصف المنتخبين كل خمس سنوات ، بينما مدة العضوية في
مجلس النواب خمس سنوات ويتجدد المجلس تجديداً كلياً كلما أنهت هذه المدة .
وفي فرنسا يتجدد مجلس النواب تجديداً كلياً كل أربعة سنوات ، أما مجلس الشيوخ
الفرنسي فهو منتخب لمدة ٩ سنوات ويتجدد ثلثه كل ثلاث سنوات . ولكن لم
تأخذ بقاعدة التجديد الجزئي لمجلس الشيوخ دساتير مهمة كدستور تشيكوسلوفاكيا
مثلاً إذا اكتفى بأطالة مدة عضوية مجلس الشيوخ فجعلها ٨ سنوات بدل ٦ سنوات
لمجلس النواب . وعدلت بلجيكا عن طريقة التجديد الجزئي في سنة ١٩٢١ . وقبل
هذا التاريخ كان هذا التجديد مطبقاً على المجلسين : فمجلس النواب كان ينتخب لمدة ٤
سنوات يتجدد نصفهم كل سنتين ومجلس الشيوخ لمدة ٨ سنوات يتجدد نصفهم
كل ٤ سنوات ، فأصبحت مدة العضوية بعد تعديل ١٥ أكتوبر سنة ١٩٢١ لكل
من المجلسين ٤ سنوات ويتجدد المجلسان في نهايتها تجديداً كلياً (مواد ٥١ و ٥٥ من
الدستور البلجيكي) .

٥ - تشترط بعض الدساتير في عضو مجلس الشيوخ أن يكون من طبقات معينة

ويراعى فيهم عادة أن يكونوا من الأشخاص الذين أدوا لدولتهم خدمات جليلة أو الذين شغلوا أو يشغلون مناصب هامة حكومية أو غير حكومية (مع مراعاة عدم الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف التي نص الدستور أو قانون الانتخاب على عدم جواز الجمع بينهما) أو الملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مقدار محدد أو لا يقل دخلهم السنوى عن مبلغ معين الخ . وهذا هو الحال في بلجيكا بالنسبة لأعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين من الشعب مباشرة (مادة ٥٦ مكررة من دستور بلجيكا) . وفى مصر بالنسبة لجميع أعضاء مجلس الشيوخ المعينين منهم والمختبين (مادة ٧٨ دستور سنة ١٩٢٣ و ٥٥ من قانون الانتخاب) .

الغرض من كل ما تقدم أن لا يكون مجلس الشيوخ صورة مطابقة لمجلس النواب بل يمثل أولها الثبات والاستقرار وإلى حد ما مصالح الخواص ويمثل الثاني عواطف وميول عامة الشعب ، وبعبارة أخرى يراعى في مجلس الشيوخ عادة أن يكون هيئة محافظة فى الدولة لكيح جاح المجلس الشعبى الأكثر تطرفاً بحكم تشكيله ووسن أعضائه .

ج - اختصاصات كل من المجلسين

لكي يأتى نظام المجلسين بما ينتظر منه من النتائج الحسنة يجب أن يكون المجلسان متساويين فى الحقوق والسلطة ، ولكن يكفى أن ينحصر ذلك فى مادة التشريع لا فى المسائل الأخرى .

١) فمن المسلم به من زمن فى كثير من الدساتير البرلمانية أن الوزارة لا تسأل سياسياً إلا أمام مجلس النواب وحده (مصر . انكلترا . تشيكوسلوفا كيا) . ولكن لهذه القاعدة استثناءات هامة (بلجيكا . فرنسا ^(١)) .

٢) كذلك فيما يتعلق بمسئولية الوزارة جنائياً نجد أن المتبع هو اختلاف

(١) فى بلجيكا وفرنسا الوزارة مسئولة أمام كل من المجلسين (النواب والشيوخ) وقد أسقط مجلس الشيوخ الفرنسى على الخصوص عدة وزارات لم تكن حاضرة على نفته .

المجلسين في الاختصاص فيقوم أحدهما وهو مجلس النواب بالانتهام بينما يقوم الآخر المجلس الأعلى أو مجلس الشيوخ بالمحاكمة .

٣) ولا يتساوى المجلسان عادة في المسائل المالية . فبعض الدساتير تعطى حق اقتراح القوانين المالية أو على الأقل حق اقتراح القوانين الخاصة بأنشاء الضرائب أو زيادتها للحكومة ومجلس النواب وحده دون مجلس الشيوخ . وقد أخذ بذلك الدستور المصرى إذ تنص المادة ٢٨ منه على أن : « للملك ولمجلس الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصا بأنشاء الضرائب أو زيادتها فأقتراحه للملك ولمجلس النواب » (دون مجلس الشيوخ) .

٤) ولمجلس النواب في معظم البلاد الأسبقية أو الأولوية في مناقشة وتقرير الميزانية العامة للدولة . جاء في الدستور المصرى أيضا مادة ١٣٩ « تكون مناقشة الميزانية وتقريرها في مجلس النواب أولا » ونفس القاعدة متبعة في فرنسا (دستور سنة ١٨٧٥) وترتب عليها هناك أن أصبح لمجلس النواب الكلمة الأولى والأخيرة فيما يتعلق بالميزانية دون أن يؤدي ذلك إلى إمكان الاستغناء عن موافقة مجلس الشيوخ . والمتبع في المسائل المالية أن مجلس الشيوخ يخضع عادة في نهاية الأمر للرأى الذى يراه النواب .

أما فيما يتعلق بالتشريع العادى ، خلاف القوانين المالية ، فالبدا الذى كان متبعاً إلى عهد قريب في البلاد التى تأخذ بنظام ازدواج المجلسين هو اشتراك المجلسين في التشريع على قدم المساواة . فلها اقتراح القوانين العادية وأقرارها ، والمشروع لا يصبح قانونا قابلا للأصدار والتنفيذ إلا إذا وافق على صيغته كل من المجلسين على التوالى . وهذا المبدأ لا زال يسود في الوقت الحاضر دساتير الولايات المتحدة الأمريكية وبلجيكا وفرنسا ورومانيا ومصر وغيرها . فوافقة الحكومة ومجلس النواب في هذه البلاد على مشروع من مشروعات القوانين مالياً كان أو عاديا لا يفتى بحال من الأحوال عن ضرورة الحصول على موافقة مجلس الشيوخ أيضاً ، أو بعبارة أخرى رفض مجلس الشيوخ لمشروع القانون يحول دون صيرورة هذا المشروع قانونا من قوانين الدولة .

وفي الولايات المتحدة على الخصوص لمجلس الشيوخ مكانة خاصة تفوق مكانة مجلس النواب . فهو لا يشترك فقط في التشريع على قدم المساواة مع مجلس النواب بل يشترك أيضاً مع رئيس الولايات المتحدة (رئيس الجمهورية) في بعض اختصاصاته فوافقته ضرورة (بأغلبية الثلثين) لتصديق على المعاهدات كما يجب أخذ رضائه في كثير من التعيينات الهامة لمناصب الدولة الاتحادية . وفي الدول المذكورة (الولايات المتحدة . بلجيكا . فرنسا . مصر) إذا اجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر أو جمعية وطنية فإن الرئاسة تكون لرئيس مجلس الشيوخ^(١) وهذا الأمتياز يشعر بأهمية مجلس الشيوخ في الدولة ومكانته الأدبية .

ولكن منذ أوائل القرن الحالي على الخصوص ظهر تيار دستوري قوى يرمي إلى القضاء على المجالس العليا أو تقييد سلطتها تقييداً كبيراً ، حتى فيها يتعاق بالتشريع العادي ، وحصر السلطة في المجلس الأدنى أو مجلس النواب . بدأ ذلك في بعض المملكات البريطانية المستقلة ، ثم تحقق في إنجلترا نفسها بعد أزمة دستورية طويلة ، وخصوصاً في معظم الدساتير الحديثة التي ظهرت عقب الحرب العظمى . هذا الاتجاه الدستوري الحديث أدى إلى ما سموه أزمة المجالس العليا .

د - الميول الدستورية الحديثة وأزمة المجالس العليا .

ظهر الميل إلى تقييد سلطة المجالس العليا أوحى الاستغناء عنها كلية قبل الحرب العظمى في بعض المملكات البريطانية المستقلة (Dominions) (أستراليا . جنوب أفريقيا . الولايات المتحدة التي يتألف منها إتحاد كندا) . ولكن قانون ١٨ أغسطس سنة ١٩١١ الأنكليزي المعروف باسم (The Parliament Act) والذي قيد سلطة مجلس اللوردات وجعله في المرتبة الثانية بالنسبة لمجلس العموم هو

(١) أنظر مادة ٩٢١ من الدستور المصري (سنة ١٩٢٣) : « كلما اجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر تكون الرئاسة لرئيس مجلس الشيوخ » . وفي فرنسا رئيس مجلس الشيوخ هو ثاني شخص في الدولة ففي المراسم والحفلات الرسمية يلي مباشرة في المرتبة رئيس الجمهورية .

القنى لفت أنظار العالم إلى مسألة المجالس العليا (Chambres Hautes) وضرورة إصلاحها أو إلغائها . ونظراً لهذا التعديل الدستورى الانكليزى من الأثر الكبير - أولاً - فى إنكثارها نفسها التى كانت تعتبر نظام إزدواج المجلسين ومساواتهما فى التشريع من المسائل الدستورية الأساسية ، وثانياً - على الدساتير الأخرى الحديثة التى ظهرت بعد الحرب العظمى - سندرس بشئ من التفصيل : (١) الأسباب والمناسبات التى أدت إلى تعديل اختصاصات مجلس اللوردات (٢) ماله من الحقوق فى الوقت الحاضر ، (٣) أثر هذا التعديل فى الدساتير الأخرى الحديثة ، (٤) أزمة المجالس العليا والدستور المصرى ؟

١ - سلطة مجلس اللوردات قبل قانونه ١٨ أغسطس سنة ١٩١١ المعروف

باسم The Parliament Act : فقد مجلس اللوردات منذ وقت طويل حق اقتراح القوانين المالية وتعديلها وأنقلت سلطة البرلمان فى ذلك إلى مجلس العموم وحده^(١) ولكن ظل مجلس اللوردات إلى سنة ١٩١١ محتفظاً بحق الموافقة على هذه القوانين أو رفضها . وبعبارة أخرى كانت القوانين المتعلقة بالضرائب وجميع القوانين ذات الصبغة المالية ، بما فى ذلك الميزانية نفسها ، لا تفقد إلا إذا وافق عليها مجلس اللوردات كما هو الحال بالنسبة لقوانين الأخرى . وهو وإن كان لا يستطيع أن يعدل فيها أو يقترحها فله على الأقل الحق فى رفضها بأجمعها . وبقي اللوردات إلى سنة ١٨٦٠ متمسكين بحق الرفض هذا بما فى ذلك رفض الميزانية ذاتها وظل هذا الحق من حقوقهم الثابتة لهم قانوناً حتى سنة ١٩١١ . ولكن من جهة أخرى جرت العادة التى ثبت أمرها بفصل السوابق المتكررة أن الوزارة مسئولة أمام مجلس العموم فقط إذ ظهرت فى أكثر من نصف قرن وزارات إستطاعت أن تعيش بالرغم من عدم ثقة

(١) ولكن تنازل مجلس العموم نفسه عن حقه فى اقتراح القوانين المالية منذ القرن الثامن عشر وأصبح اقتراح القوانين المالية من اختصاص السلطة التنفيذية (الحكومة) وحدها . ولكن بالطبع لمجلس العموم أن يعدل أو يرفض ما يقترحه الحكومة فى هذا الشأن .

مجلس اللوردات بها وأن تتبع سياسة لم يكن يستصوبها هذا المجلس ، والقاعدة الآن أن مصير الوزارة معلق بأرادة مجلس العموم وحده ، وأقترح مجلس اللوردات على عدم الثقة بالوزارة ليس له أقل تأثير على مركزها .

أما فيما يتعلق بالقوانين الأخرى ، ماعدا القوانين المالية ، فقد حافظ اللوردات على سلطتهم كاملة حتى قانون سنة ١٩١١ فكان لهم حق الاقتراح *droit d'initiative* ، وحق رفض المشروعات التي يرسلها إليهم مجلس العموم والحكومة ، وحق تعديلها *Droit d'Amendement* ، على أن رفض اللوردات لمشروعات القوانين التي وافق عليها مجلس العموم لم يكن مطلقاً في الواقع وسبب ذلك أنهم كانوا - ولا زالوا - يشعرون أن الممثل الحقيقي للأمة هو مجلس العموم . فأذا اختلف مجلس اللوردات ومجلس العموم على مشروع قانون وافق عليه هذا المجلس الأخير ورفضه المجلس الأول ، وحل مجلس العموم وجاءت الانتخابات النيابية الجديدة في جانبه ومؤيدة له ، فإن مجلس اللوردات ينثنى عن عزمه ويدعن لأرادة المجلس الجديد المتفقة مع أرادة الأمة . وفي قدرة الوزارة - وهي التي تستعمل جميع حقوق التاج - اكراه مجلس اللوردات على الخضوع للرأى الذى اتفق عليه كل من الحكومة وأغلبية مجلس العموم بدون الالتجاء الى حل هذا المجلس الأخير وأستفتاء الشعب .

فالتاج هو الذى يمنح اللوردية الوراثية التي يترتب عليها المضوية في مجلس اللوردات . وحقه هذا غير محدود . ففي أستطاعته أن يعين عدداً كافياً من اللوردات الجدد القائلين برأى الحكومة ومجلس العموم حتى تصبح الأ كثرية المعارضة في مجلس اللوردات أقلية ويتفق المجلسان والحكومة . ويطلقون على هذه الطريقة بالفرنسية عبارة *La fournée des pairs* وبالأ تكليزية *Swamping of the House of lords* أى اغراق مجلس اللوردات بلوردات جدد . ولم يلجأ التاج الى هذه الطريقة إلا مرتين الأولى في سنة ١٧١٢ لأبطال معارضة مجلس اللوردات لمعاهدة « أوترخت » ، فلما أشدت معارضة الأحرار اذ ذاك - وكانت أغلبية اللوردات منهم والحكومة من حزب المحافظين - عين الملك ١٣ لورداً جديداً من المحافظين فرجحت كفة هؤلاء ، ومرت المعاهدة . والمرة الثانية في ١٧ مايو سنة ١٨٣٢ حين فوض الملك وإيم الرابع لوزيره اللورد

جراى Earl Grey أن يختار عدداً كافياً من اللوردات ليتم سن قانون الإصلاح الانتخابى ولكن مجلس اللوردات تراجع أمام هذا التهديد ووافق على القانون .
ترى من كل ما تقدم أنه بالرغم من رجحان كفة مجلس العموم فإن سلطة مجلس اللوردات إلى سنة ١٩١١ لم تكن كية مهمة . ويكفى أن نقول أنه لم يكن من الممكن أن ينفذ قانون فى المملكة سواء كان هذا القانون مالياً أو عادياً بما فى ذلك الميزانية نفسها إلا إذا وافق عليه اللوردات .

ولذلك بدأت فى أواخر القرن الماضى حملة شديدة ضد مجلس اللوردات واستمرت فى سيرها حتى أنهت فى سنة ١٩١١ إلى تقييد سلطة هذا المجلس تقييداً كبيراً، فقد حق الموافقة أو رفض القوانين المالية ، وتحول اختصاصه التشريعى بالنسبة للقوانين الأخرى الى مجرد حق اعتراض توقيفى بسيط (Veto suspensif) ، فأذا انتهت مدة معينة من الزمن أصبح مشروع القانون قانوناً نافذاً بالرغم من عدم موافقة اللوردات عليه .

ولهذه الحملة التى أدت الى أزمة دستورية كبيرة أسباب عديدة أولها تكون مجلس اللوردات نفسه فهو هيئة أرستوقراطية وراثية تمارس السلطة فى بلاد غمرتها الروح الديموقراطية . والسبب الثانى هو الميل الذى بدأ يظهر منذ أواخر القرن الماضى فى كثير من البلاد للعدول عن نظام المجلسين والأكتفاء بنظام المجلس الواحد المنتخب مباشرة من الشعب^(١) . أما السبب المباشر فهو خطة مجلس اللوردات نفسه وتصرفه . لقد كان مجلس اللوردات فى القرن الماضى وفى بدء القرن الحالى مجلساً «محافظاً» إلى درجة كبيرة بمعنى أن لحزب المحافظين فيه الأغلبية الساحقة، ونشأ ذلك عن تولى حزب المحافظين فى القرن التاسع عشر الحكم مرات عديدة أختار للمجلس فيها أعضاء من صفوفه^(٢) حتى أصبح الأحرار فى المجلس المذكور أقلية ضعيفة . ونتج

(١) ولا زال حزب العمال الأنكليزى يقول بضرورة إلغاء مجلس اللوردات مهما كان تشكيله وحصر السلطة التشريعية كلها فى مجلس العموم .

(٢) جرت العادة أن الملك لا يعين اللوردات الوراثنين الجدد إلا بناء على اقتراح وزرائه فأذا كانت الوزارة القائمة من المحافظين فأنها عادة لا تقترح على الملك منح لقب اللوردية وأمتيازاته إلا لأصهارها .

عن ذلك أنه إذا تولت وزارة من حزب المحافظين الحكم كان مجلس اللوردات لها أطول من بناتها وأخذ يوافق على مشروعاتها من غير مقاومة ولا بطء ولا تعديل . وعلى العكس كان يرفض المشروعات التي تعرضها عليه حكومة الأحرار إذا ما نجح هؤلاء في الانتخابات العامة وألقوا الوزارة الجديدة وأصبح لهم الأغلبية في مجلس العموم . هذا هو السبب المباشر لأزمة بل لأزمات مجلس اللوردات التي أستمريت من سنة ١٨٩٣ إلى سنة ١٩١١ .

بدأت الأزمة الأولى في سنة ١٨٩٣ حينما رفض مجلس اللوردات مشروع الحكم القائي الأيرلندي (Home - Rule Bill) الذي قدمته وزارة المستر جلاستون زعيم حزب الأحرار ووافق عليه مجلس العموم . أثار هذا الرفض سخط الأحرار وأخذوا يثيرون الرأي العام ضد مجلس اللوردات موجهين إليه شتى المطاعن وقالوا بأنه أما أن يصلح ويخضع أو يلفي (To mend and to bend or to end) ، هذأت هذه الزبوة بعد ذلك بقليل لأن الانتخابات العامة التي دارت في سنة ١٨٩٥ أدت إلى تسلم المحافظين لزمام الحكم وأقصاء الأحرار عنه بضعة سنين .

ولكن حادت الأزمة الدستورية للظهور في سنة ١٩٠٦ على أثر فوز حزب الأحرار من جديد في الانتخابات العامة وقيام وزارة السر هنري كبل بنرمان (Henri Campbell - Bannermann) رئيس الأحرار حينذاك محل وزارة المستر بفغور (من المحافظين) . وبدأ مجلس اللوردات يرفض مشروعات القوانين التي تقترحها الحكومة وترد اليه من مجلس العموم أو يعدلها تعديلا يذهب بمجورها . وحينئذ قامت في وجه مجلس اللوردات ضجة عظيمة بتشجيع من الحكومة .

وقد جاء في خطبة العرش التي أُلقيت في سنة ١٩٠٧ « أن هنالك مسائل مهمة برلمانية ظلت معقدة لما بين المجلسين من مشادة ، وقد نظر إليها وزرائي بعين الاعتبار وهم يرغبون في حلها » . وبذلك أصبحت مسألة إصلاح مجلس اللوردات أو تقييد اختصاصاته معروضة رسمياً على بساط البحث . وبالفعل قدمت الحكومة على أثر ذلك اقتراحاً إلى مجلس العموم جاء فيه « أنه لكي تحترم أرادة الشعب التي يعرب عنها نوابه يجب أن تقيد سلطة مجلس اللوردات في تعديل مشروعات القوانين

ورفضها على وجه تصحيح مع الكلمة الأخيرة لمجلس العموم . بدأت مناقشة مجلس النواب لهذا الاقتراح في ٢٤ و ٢٥ و ٢٦ يولية سنة ١٩٠٧ وقد أوضح رئيس الوزارة السير كيبيل بنرمان في أثناء ذلك شكواى حزب الأحرار من مجلس اللوردات ، وبين أن مجلس العموم هو المجلس النيابى الوحيد الذى يعبر وحده عن إرادة الأمة . ثم أشار إلى أن الحكومة ترى أنه بعد أن يوافق مجلس النواب على مشروع قانون ويعرض هذا المشروع على مجلس اللوردات وبعدله هذا المجلس الأخير أو يرفضه تؤلف لجنة مشتركة Commission Mixte من المجلسين للبحث فيه ، وإذا لم تصل هذه اللجنة إلى حل يترك المشروع ستة أشهر ، وعند انتهائها تعرضه الحكومة من جديد على مجلس العموم ثم على مجلس اللوردات وفى حالة أصرار هذا المجلس على عدم الاقتراح على المشروع المذكور يرسل إلى لجنة مشتركة أخرى ، وعند عدم وصول هذه اللجنة للمرة الثانية إلى حل ما يصبح المشروع المذكور قانوناً بالرغم من عدم موافقة مجلس اللوردات . وقد وافق مجلس النواب على تلك الخطوة مع ما فيها من تعقيد ولف بأكثرية ٤٣٢ صوتاً ضد ١٤٧ صوتاً .

ولكن كل إصلاح أو تغيير لسلطة مجلس اللوردات يجب أن يصدر بهيئة قانون وهذا يحتاج إلى موافقة مجلس العموم واللوردات معاً ، وطبيعى أن لا يقبل المجلس الأخير تقييد اختصاصاته أو التنازل عنها عن طيب خاطر . وفى الوقت الذى كان فيه مجلس العموم والحكومة يتناقشان فى كيفية إصلاح مجلس اللوردات عين هذا من جهته لجنة مستقلة من بين أعضائه برئاسة اللورد روزبرى Rosebery لبحث الخطط والمشروعات المختلفة التى أقترحت من قديم لإصلاح مجلس اللوردات ، فوضعت تقريراً مهماً فى ٢ ديسمبر ١٩٠٨ ولكن مجلس اللوردات لم يتناقش فيه . وقد صرح اللورد روزبرى فيما بعد بأن عدم المناقشة فيه نشأ عن كون الحكومة لم ترد أن تضم صوتها اليه متجاهلة التقرير المذكور .

وأستمر التصادم بين مجلس اللوردات من جهة ووزارة الأحرار المسندة إلى مجلس العموم من جهة أخرى حتى سنة ١٩١١ . وفى نوفمبر سنة ١٩٠٩ رفض مجلس اللوردات الموافقة على مشروع ميزانية سنة ١٩١٠ .

وكان هذا الرفض صدمة هائلة للحكومة لأنها كانت قد وضعت في مشروع الميزانية كل آمالها لسد العجز الكبير الناشئ عن زيادة نفقات الأسطول الحربي . ولكن تقوم الحكومة بسد العجز تذرعت بتدابير شديدة وأنشأت ثلاث ضرائب جديدة مثقلة لكاهل الطبقات الأرستقراطية وأصحاب الأملاك الواسعة . وبطبيعة الحال كانت هذه الطبقات معارضة الميزانية وحملت عليها حملة شديدة شجعت مجلس اللوردات على المقاومة حتى أن بعضهم حث على استرداد الحقوق التي كان يظهر أنه أضاعها نهائياً كحق تعديل مشروعات القوانين المالية . وهو وأن لم يعدل ميزانية سنة ١٩١٠ إلا أنه رفضها كما رأينا في مجموعها مصرحاً « بأنه لا يرى ما يبرر موافقته عليها قبل أن تستغنى البلاد فيها . »

ومعنى هذه العبارة الأخيرة أن المجلس لا يدعى لنفسه الحق المطلق في رفض الميزانية بل فقط لإرغام الحكومة على عرضها على الشعب عن طريق حل مجلس العموم وإجراء انتخابات جديدة . ولكن هل لمجلس اللوردات أن يرغم الحكومة على حل مجلس العموم ؟ لقد جادل حزب الأحرار في قانونية هذا الحل قائلاً أن مجلس اللوردات لا يستطيع أن يحمل التاج على ذلك يجعله الحكومة ملزمة بأختيار أحد أمرين : إما الخضوع لإرادة اللوردات المخالفة لإرادة مجلس العموم وإما حل مجلس العموم لاستفتاء الناخبين . إذ هذا معناه إنكار تفوق مجلس العموم حتى في المسائل المالية ووضعه تحت رحمة المجلس الآخر .

حقيقة كان في وسع الحكومة أن تلجأ إلى طريقة أخرى سبق لنا الإشارة إليها وهي تغيير الأغلبية في المجلس الأعلى بتعيين لوردات جدد من بين الأشخاص التابعين لحزب الأحرار ولكنها قررت في نهاية الأمر حل مجلس العموم . وتمت الانتخابات العامة في يناير وفبراير سنة ١٩١٠ . وعاد حزب الأحرار بأغلبية ١٢٠ صوتاً وهي أغلبية كبيرة وإن كانت أقل من التي كانت له قبل الانتخابات . وأهم المسائل التي دارت الانتخابات حولها مسألة الميزانية التي رفضها مجلس اللوردات ومسألة حقوق هذا المجلس نفسه . ولو أن اللوردات عارضوا في ذلك مدعين أن المسألة الوحيدة التي عرضت على الناخبين هي الميزانية فقط ، لا إصلاح مجلس اللوردات .

بعد هذه الانتخابات بدأت المعركة الفاصلة ووافق مجلس النواب بناء على طلب الحكومة على مشروع قانون مقيد لسلطة المجلس الأعلى ولكن في أثناء تلك الأزمة (مايو سنة ١٩١٠) مات الملك أودارد السابع قهقداً الجميع رغبة في عدم تكبير حكم الملك الجديد (جورج الخامس) في أوائل عهده . وتألف مؤتمر غير برلماني من زعماء المحافظين والأحرار للوصول إلى حل مرضى بخصوص سلطة مجلس اللوردات وأختصاصاته ولكنه لم يفلح . وفي ١٠ نوفمبر سنة ١٩١٠ أعلن فشله رسمياً . وبناء عليه عادت الأزمة والتزاع إلى ما كانا عليه .

وفكرت وزارة الأحرار برئاسة المستر أسكويث حينئذ ومنذ اليوم التالي (١١ نوفمبر) في حل مجلس العموم من جديد ، مع انه لم يمض على انتخابه سنة ، لتظهر أنها لا زالت حائزة على ثقة أغلبية الأمة ولتعرض مسألة الإصلاح البرلماني بصفة نهائية على الناخبين^(١) ولكنها لم تقدم على هذا الحل إلا بعد أن أخذت من الملك وعداً أكيداً بأنه إذا فاز الأحرار في الانتخابات الجديدة ، وأستمر اللوردات في مقاومتهم ورفضوا الموافقة على مشروع القانون المقيد لأختصاصات وسلطة مجلسهم كما تريده الحكومة (وهو مشروع القانون الذي عرف فيما بعد باسم The Parliament Act) ، فإن الملك سيستعمل حقه في منح عدد كبير من الأشخاص لقب اللوردية الوراثية حتى يصبحوا أعضاء في مجلس اللوردات ويقترحوا على مشروع القانون المذكور .

وقعت الانتخابات الجديدة في ديسمبر سنة ١٩١٠ فتال حزب الأحرار أكثرية كالتى كانت له . وتناقش مجلس العموم الجديد في مشروع قانون إصلاح البرلمان (The Parliament Act) وأقره . وحينئذ عرضته الحكومة على مجلس اللوردات فلم يرفض البحث فيه في مايو سنة ١٩١١ كما كان يتوقع ذلك الكثيرون . وأخيراً قبله في أغسطس سنة ١٩١١ بأغلبية ١٣١ صوتاً ضد ١١٤ بعد مناقشات طويلة . وبعد أن قدم عدة تعديلات هامة رفض مجلس العموم معظمها . وعلى أثر ذلك وافق

(١) رأينا أن مجلس اللوردات أدعى أن مسألة إصلاح هذا المجلس لم تعرض على الناخبين في انتخابات يناير - فبراير سنة ١٩١٠ وأن الذى عرض فقط هو موضوع الميزانية .

الملك على المشروع فأصبح قانوناً . والذي أكره اللوردات على الخضوع في نهاية الأمر هو خوفهم من استعمال الملك لحقه في تعيين عدد غير محدود من اللوردات لإيجاد لتغيير الأغلبية في مجلسهم . ففي سنة ١٩١١ كما في سنة ١٨٣٢ لم يلتجئ الملك إلى مباشرة هذا الحق بل اكتفى بالتهديد به للحصول على النتيجة المطلوبة . ولو استعمل الملك حقه هذا في سنة ١٩١١ لآدى الأمر ، حسب تقدير البعض ، إلى تعيين ٥٠٠ لورداً جديداً لأن معظم اللوردات حينئذ كانوا من حزب المحافظين ، فلا بد لتغيير الأغلبية من « خلق » طائفة كبيرة من اللوردات الجدد . وأضاف عدد مثل هذا إلى مجلس اللوردات يقلبه رأساً على عقب لأنه لا يؤدي إلى الاقتراع على مشروع قانون الإصلاح البرلماني فحسب ، بل يحول المجلس إلى آلة أو « ختامة » في يد وزارة الأحرار الموافقة على كل المشروعات المتطرفة . وعلاوة على ذلك فإن إدخال تلك العناصر الجديدة العامة يفسد الأرستقراطية الأنكليزية ويفقدها أخلاقها التقليدية . لذا رغب المحافظون ومجلس اللوردات أجتنب هذه النتيجة قبل كل اعتبار آخر .

٢ - ولكن ما هي السلطات التي حافظ عليها مجلس اللوردات والتي له الإلهام بمقتضى قانونه ١٨ أغسطس سنة ١٩١١ ؟ : حافظ أولاً على تركيبه السابق إذ بقيت العضوية في مجلس اللوردات متوقفة كما كانت في الماضي على الوراثة وأرادة الملك ^(١) . فالملك هو الذي يمنح الألقاب الشرف الوراثية Barons, Contes, Vicomtes الخ التي يترتب عليها حق الجلوس في مجلس اللوردات ابتداء من سن السابعة والعشرين . والملك حر في منح هذه الألقاب الوراثية ولكنه بحسب القواعد البرلمانية لا يستعمل هذا الحق إلا بناء على مشورة وزرائه ^(٢) . وقد يشير عليه وزراؤه باستعمال هذا الحق « وخلق » أشراف وراثيين لهم حق الجلوس في مجلس اللوردات بقصد تغيير الأغلبية

(١) يستثنى من ذلك اللوردات الدينيون كما سئرى .

(٢) بهذه الطريقة توصل المستر لويد جورج والمستر ماكدونالد حينما كان كل منهما رئيساً للوزارة الأنكليزية من منح لقب اللوردية الوراثية لبعض الأفراد الذين قبلوا أن يتبرعوا بمبالغ طائلة لحزب الحكومة القائمة .

فيه كما رأينا . ويلاحظ أن جميع لوردات سكونلاندة لبسوا أعضاء في هذا المجلس - كما هو الحال بالنسبة للوردات أنكلترا - بل ينتخبون من بينهم في كل فصل تشريعي Législature ١٦ لورداً لتمثيلهم . كذلك أرنلدا فيمثل إشرافها في مجلس اللوردات ١٦ لورداً ينتخبهم أقرانهم لدى الحياة ^(١) .

وبجانب هؤلاء الأعضاء الدنيويين (Lords temporals) يوجد ٢٦ من اللوردات الدينيين (Lords Spirituals) وهم الأساقفة (Archevêques et évêques) ، وخمسة لوردات من رجال القانون (Law - Lords) بعينهم الملك لدى الحياة وهؤلاء لا يشتركون إلا في أعمال المجلس القضائية فقط . وعدد أعضاء مجلس اللوردات أصبح كبيراً جداً فهم الآن (سنة ١٩٣٧) ٧٦٨ لورداً من بينهم ٧٤٤ لهم حق حضور الجلسات . ولكن في الواقع لا يستعمل هذا الحق إلا عدد قليل لا يزيد عن ٣٠٠ أو ٢٠٠ لورد ، أما بقية الأعضاء فأنهم لا يتنازلون وبحضرون الجلسات إلا في المناسبات والظروف الهامة جداً . والأغلبية الساحقة في مجلس اللوردات من حزب المحافظين ، وفي سنة ١٩٣١ حينما كانت الوزارة القائمة من حزب العمال برئاسة المستر ماكدونالد كان مجلس اللوردات مؤلفاً من ٧٠٠ لورداً من حزب المحافظين و٧٣ من حزب الأحرار و١٩ فقط من حزب العمال . وقد قبل بعض أعضاء حزب العمال لقب اللوردية حتى يصبح لحزبهم صوت مسموع في مجلس اللوردات . وجرى العادة أن لا يرشح للوردية من العمال إلا الأشخاص المعديين القرية والذين بلغوا سنال تسمح لهم بتكوين ذرية في المستقبل (سن اليأس) حتى لا تصبح اللوردية وراثية في عائلاتهم ، لأن توارث هذا القرب مما يتعارض ومبادئ حزب العمال .

أما فيما يتعلق بالاختصاص فقد قرر قانون سنة ١٩١١ ما يأتي :-

(١) مشروعات القوانين المالية (Money Bills) يصدق عليها الملك وتصبح

(١) كان عدد الأشراف الذين يمثلون أرنلدا في مجلس اللوردات البريطانى أكبر من ذلك (٢٩ لوردا) لكنه قص بعد انفصال دولة أرنلدا الحرة عن أنكلترا (مع بقائها عضوة في الامبراطورية البريطانية المرنه) .

نافذة ، بالرغم من معارضة مجلس اللوردات ، إذا لم يوافق عليها المجلس المذكور في ظرف شهر من إرسالها إليه من مجلس العموم (١) .

(٢) أما فيما يتعلق بمشروعات القوانين الأخرى فإنها تصبح نافذة بعد تصديق الملك عليها ، وبالرغم من عدم موافقة مجلس اللوردات ، إذا أقرها مجلس العموم في ثلاث دورات Sessions متتالية وعلى شرط أن يمضي بين أقرارها في المرة الأولى وأقرارها في المرة الثالثة بواسطة مجلس العموم سنتان على الأقل (٢) .

(٣) هناك استثناء واحد خاص باطالة مدة المضيوية في مجلس العموم فلا يمكن أطالة هذه المدة عن خمسة سنوات ، وهي المدة التي قررها قانون سنة ١٩١١ نفسه ، إلا بموافقة مجلس اللوردات على ذلك .

(٤) وأخيراً أعطى قانون سنة ١٩١١ لرئيس مجلس العموم The Speaker - يساعده اثنان من أعضاء هذا المجلس - حق البت فيما إذا كان المشروع موضوع المناقشة أمام البرلمان مشروعا ماليا Money Bill أم مشروعا عاديا وهي سلطة كبيرة (٣) .

٣ - تغيير سلطة المجالس العليا في كثير من الرسائل الحديثة : -
كان للمبول الدستورية التي بدأت تظهر قبل الحرب العظمى وما أقدمت عليه إنجلترا من تقييد سلطة مجلس اللوردات أثر كبير على الدساتير الحديثة التي ظهرت بعد (١) وبعبارة أخرى فقد مجلس اللوردات اختصاصه المالي ولا تعرض القوانين المالية عليه إلا للشكل فقط .

(٢) ومعنى ذلك أن مجلس اللوردات لا يتمتع الآن بالنسبة للقوانين غير المالية إلا بحق فيتو توقيفي فقط لا يدوم أثره أكثر من سنتين . ولكن يجب أن لا ننقل من أهمية هذا الحق، فوقف القانون لمدة سنتين من شأنه أن يدعو مجلس العموم إلى التفكير فيه ويلفت نظر الرأي العام إليه . فإذا ظهر في هذه المدة - وهي ليست بالقصيرة - أن الرأي العام ضد المشروع فإن مجلس العموم في الغالب (خصوصاً في بلد كالإنجلترا الرأي العام فيها قوى) يجد نفسه مضطراً إلى العدول عنه .

(٣) كانت هذه النقطة موضع خلاف كبير بين الحكومة ومجلس العموم من جهة، ومجلس اللوردات من جهة أخرى، أثناء نظر قانون سنة ١٩١١. رأى مجلس اللوردات أن يكون الفصل في صفة المشروعات هل هي مالية أم لا من حق لجنة مشتركة من المجلسين ولكن رفض مجلس العموم هذا الاقتراح كما رفضته الحكومة أيضاً .

سنة ١٩١٨. فأخذت بعض هذه الدساتير بنظام المجلس الواحد *Système unicaméral* كدستور لتوانيا، وأستونيا، ولتونيا، وفنلندا، وتركيا وجميع البلاد *Länder* المكونة للاتحاد الألماني بما في ذلك بروسيا. وبافاريا. وساكس. وهي أكبر هذه البلاد. وأخذ بنظام المجلس الواحد أيضاً دستور يوجوسلافيا السابق الصادر في ٢٨ يونيه سنة ١٩٢١ والذي ألغاه المرحوم الملك الكسندر بمرسوم منه في ٥ يناير سنة ١٩٢٩^(١)، ولما سقطت الملكية الأسبانية في ١٤ ابريل سنة ١٩٣١ وشرعت الجمهورية الجديدة في وضع دستور جديد دافع الكثيرون من أعضاء الجمعية التأسيسية ورجال القانون عن نظام ازدواج الهيئة التشريعية مبينين مساوى. المجلس الفردي، لاقئين النظر الى مجلس الشيوخ الفرنسي « الذي أستطاع كما قالوا أن ينفذ الجمهورية الفرنسية في الأوقات العصيبة » ولكن بالرغم من ذلك كله أستقر الرأي في النهاية على تكوين الهيئة التشريعية من مجلس واحد بمحجة ان إنشاء مجلس شيوخ بجانب مجلس النواب (الكورتييز) مما يتعارض مع سيادة الشعب ! حجة واهية لا قيمة لها.

أما الدساتير الأخرى التي أخذت بنظام المجلسين فقد أضعف معظمها من سلطة المجلس الأعلى (مجلس الشيوخ) لدرجة كبيرة غير تاركة له إلا حق اعتراض توقيفي بسيط. وهذا ظاهر بوضوح في دستورى بولونيا (١٧ مارس سنة ١٩٢١) وتشيكو سلوفاكيا (٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠). فقد أنشأ كل من هذين الدستورين بجانب مجلس النواب مجلساً للشيوخ *Sénat* منتخباً كله من الشعب بالأقتراع العام المباشر، ولكن بالرغم من هذا التكوين الديموقراطى الصميم فإن الدستورين المذكورين لم يمنحا مجلس الشيوخ إلا حق فيتو محدود يمكن للمجلس الآخر التغلب عليه اذا صوت على مشروع القانون مرة ثانية بأغلبية بسيطة.

(١) أستبدل دستور يوجوسلافيا الصادر في ٢٨ يونيه سنة ١٩٢١ نهائياً بدستور ٣ سبتمبر سنة ١٩٣١، الدستور الحالي، وهو يأخذ بنظام المجلسين خلافاً للدستور السابق.

فتنص المادة ٢٥ من دستور ١٧ مارس سنة ١٩٢١ البولوني^(١) أنه « إذ لم يمتنع مجلس الشيوخ على المشروع المحول عليه من مجلس النواب في ظرف ٣٠ يوماً من يوم إرساله إليه أصبح قانوناً وأصدر بواسطة رئيس الجمهورية . أما إذا عدل مجلس الشيوخ هذا المشروع أو رفضه فيكون لأصداره أن يوافق عليه مجلس النواب مرة ثانية بأغلبية ١١ على ٢٠ من المصوتين (*Votants*) » .

ومعنى ذلك أن موافقة مجلس الشيوخ ليست ضرورية لسن القوانين بل يمكن الاستغناء عنها . وهذا ظاهر من قراءة نص المادة الثالثة فقرة ثانية من الدستور « لا يصدر قانون إلا إذا وافق عليه مجلس النواب (*Diète*) بالكيفية التي تنص عليها لائحته » فلا توجد أية إشارة في هذا النص إلى مجلس الشيوخ . وبالطبع لم تكن المسؤولية الوزارية في هذا الدستور مقررة إلا أمام مجلس النواب فقط (مادة ٤٣ من دستور ١٧ مارس سنة ١٩٢١)^(٢) .

والحالة تشبه ما تقدم في دستور تشيكوسلوفاكيا الحالي . إعترف هذا الدستور لمجلس الشيوخ بحق اقتراح القوانين (مادة ٤١ من الدستور) وهو حق حرم منه مجلس الشيوخ في بولونيا . ولكن في تشيكوسلوفاكيا كما كان الحال في بولونيا بدستور سنة ١٩٢١ (وكما هو الحال الآن في دستور ٢٣ إبريل سنة ١٩٣٥) لا يستطيع مجلس الشيوخ أن يقاوم طويلاً إرادة مجلس النواب صاحب السلطة والمقام الأول .

فإذا رفض مجلس الشيوخ التشيكوسلوفاكي مشروع قانون وافق عليه مجلس النواب وأقره مجلس النواب مرة ثانية بالأغلبية المطلقة لجميع أعضائه أصدر وأصبح

(١) عدل هذا الدستور في سنة ١٩٢٦ واستبدل أخيراً في سنة ١٩٣٥ بدستور جديد (دستور ٢٣ إبريل سنة ١٩٣٥ الحالي) ظل محتفظاً بنظام المجلسين ويتفوق مجلس النواب على مجلس الشيوخ .

(٢) ولم يمنح الدستور المذكور لمجلس الشيوخ حق اقتراح القوانين *Droit d'initiative* بل كان هذا من حق الحكومة ومجلس النواب فقط . كذلك كان لمجلس النواب وحده دون مجلس الشيوخ حق إنشاء لجان التحقيق والمواقفة على إعلان الحرب والمعاهدات الدولية الخ .

قانوناً. أما إذا كانت رفض مجلس الشيوخ بأغلبية $\frac{2}{3}$ جميع أعضائه فإن المشروع لا ينفذ إلا إذا وافق عليه مرة ثانية $\frac{2}{3}$ أعضاء مجلس النواب جميعهم (مادة ٤٤ فقرة ١ من دستور تشيكوسلوفاكيا). فيكفي في نهاية الأمر أن يوافق مجلس النواب بأغلبية $\frac{2}{3}$ جميع أعضائه على مشروع القانون حتى ينفذ هذا مهما كانت معارضة مجلس الشيوخ. وتقييد سلطة مجلس الشيوخ في بولونيا وتشيكوسلوفاكيا هذا التقييد الذي رأيناه يشير بعض الدهشة لأن مجلس الشيوخ في كل منهما كما تقدم منتخب كمجلس النواب ذاته على أساس شعبي (مع اختلاف في السن والمعدد) فهو كالمجلس الآخر يمكن اعتباره ممثلاً للأمة. ولا يفسر هذا التقييد إلا الميل الذي أشرنا إليه إلى التقليل من أهمية المجالس العليا وحصر السلطة في مجلس واحد. وظهر هذا الميل في دساتير أخرى وضعت بعد الحرب العظيم كدستور اليونان الجمهوري الصادر في ١٩٢٧^(١) ودستور

(١) أخذ دستور اليونان المذكور بنظام المجلسين مع تفوق مجلس النواب تفوقاً ظاهراً فشروعات القوانين التي يوافق عليها مجلس النواب ترسل لمجلس الشيوخ ويجب على هذا الأخير أن يتخذ قرأاً بشأنها في ظرف ٤٠ يوماً وألا اعتبر موافقاً على المشروع. أما إذا رفض مجلس الشيوخ مشروع القانون الذي وافق عليه مجلس النواب، أو عدله ولكن أصر هذا الأخير على رأيه الأول، فيؤجل المشروع لمدة شهرين. وبعد ذلك إذا أقره مجلس النواب من جديد بالأغلبية المطلقة لأعضائه أصبح قانوناً ونفذ. فمعارضة مجلس الشيوخ لا توقف مشروع القانون إلا لمدة شهرين فقط (مادة ٣٠ من دستور سنة ١٩٢٧ اليوناني). أما فيما يتعلق بالقوانين المالية فسلطة مجلس الشيوخ أقل مما تقدم أذ يجب عرض الميزانية على مجلس النواب ليقراها أولاً، وترسل بعد ذلك إلى مجلس الشيوخ وعليه أن يبدى رأيه في ظرف شهر وألا اعتبر موافقاً. وإذا اختلف المجلسان على الميزانية فإنها تعود إلى مجلس النواب الذي لمحيث أن يقرها بالأغلبية العادية غير مكترث برأي مجلس الشيوخ (مادة ٣٤ من دستور سنة ١٩٢٧). وتتبع الطريقة نفسها بالنسبة للشروعات الخاصة بفتح أعتبارات جديدة أو عقد قروض عمومية (نفس المادة). ويلاحظ التشابه بين نظر القوانين المالية أمام البرلمان اليوناني (في دستور سنة ١٩٢٧) وأمام البرلمان الإنجليزي بعد سنة ١٩١١. فتأثير قانون الـ (Parliament Act) على دستور اليونان المذكور واضح.

أرلندا الحرة السابق الصادر في سنة ١٩٢٢^(١). وفي جميع هذه الدساتير (بولونيا . تشكوسلوفاكيا . اليونان . أرلندا) الفكرة واحدة : قصر حق المجلس الأعلى فيما يتعلق بالتشريع على حق قيتو موقت كما حصل ذلك في انكلترا بقانون ١٨ أغسطس سنة ١٩١١. ولم تقتصر أزمة المجالس العليا على الدول الموحدة بل شملت أيضاً الدول الاتحادية (Etats fédéraux) ذاتها مع أن نظام المجلسين فيها يبرره تكوين هذه الدول الخاص. فمجلس الريشترات (Reichrat) الألماني (وهو المجلس الأعلى) الذي أنشأه دستور فيمر (١١ أغسطس سنة ١٩١٩) لم يكن في الواقع إلا صورة ضئيلة باهتة لمجلس البندسرات (Bundesrat) القديم الذي أنشأه دستور بسمرك (١٨٧٠). فبينما كانت موافقة مجلس البندسرات القديم ضرورية لسن القوانين بما في ذلك الميزانية ، وكان له اقتراحها وتعديلها ورفضها كمجلس الريشتناج Reichstag أى مجلس النواب تماماً ، لم يحصل مجلس الريشترات (المجلس الأعلى) في دستور سنة ١٩١٩ إلا على حق توقيني ضئيل Droit de veto

(١) بحسب هذا الدستور في صيغته الأصلية (قبل التعديلات العديدة التي أدخلت عليه) كان يتكون البرلمان الأيرلندي من مجلسين مجلس النواب Dail Eireann ومجلس الشيوخ Seanad Eireann ، ويتفوق الأول على الثاني تفوقاً كبيراً فيما يتعلق بالتشريع والمسائل المالية. فالقوانين المالية لا يفصل فيها إلا بمجلس النواب وحده (مادة ٣٥ فقرة ١ من الدستور) وكل ما يستطيع مجلس الشيوخ عمله هو إبداء رغباته فقط في ظرف ٢٩ يوماً من إرسال الميزانية إليه من مجلس النواب ، وهذه الرغبات لا تقيد مجلس النواب. أما فيما يتعلق بالقوانين الأخرى فالكلمة النهائية لمجلس النواب أيضاً. لأنه بعد مضي ٢٧٠ يوماً (تسعة أشهر تقريباً) منذ إرسالها لمجلس الشيوخ لأول مرة تصبح هذه القوانين نافذة بالصيغة التي وافق عليها آخر مرة مجلس النواب اللهم إلا إذا اتفق المجلسان على إطالة هذه المدة (مادة ٣٨ دستور سنة ١٩٢٢ وقد عدلت هذه المادة في ٣٣ يوليو سنة ١٩٢٨ بقصد تقييد فيتو مجلس الشيوخ أكثر من ذلك). ورئيس مجلس النواب هو الذي يبت في معظم الأحوال فيما إذا كان المشروع المعروض على البرلمان مالياً أم لا (لاحظ تأثير قانون Act Parliament على الدستور الأيرلندي). وأخيراً ألغى مجلس الشيوخ الأيرلندي بناءً على اقتراح الحكومة وأقترع مجلس النواب على ذلك مرتين في سنة ١٩٣٤ وفي ٢٨ مايو سنة ١٩٣٦ بل ألغى دستور سنة ١٩٢٢ كله واستعاض عنه بدستور جديد وافق عليه الشعب في استفتاء يوليو سنة ١٩٣٧ - بأكثرية ٦٨٥ ألفاً و ١٠٥ أصوات ضد ٥٢٦ ألفاً و ٩٤٥ صوتاً. وهو يقرر نظام المجلس الفردي.

في المسائل التشريعية . فإذا وافق مجلس الريشتاج مرة ثانية بأغلبية الثلثين على مشروع القانون الذي رفضه الريشمرات فعلى رئيس الجمهورية أن يصدره في ظرف ثلاثة أشهر اللهم إلا إذا فضل إستفتاء الشعب فيه (مادة ٧٤ دستور فيمر) .

وجاءت سلطة المجلس الأعلى أو المجلس الاتحادى Conseil Fédéral في دستور النمسا السابق الصادر في أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ أقل من سلطة مجلس الريشمرات الألماني السالف الذكر مع ضعفها .

فبالرغم من نص المادة ٢٤ من هذا الدستور النمساوى على أن السلطة التشريعية يتولاها المجلس الوطني (مجلس النواب) والمجلس الاتحادى (مجلس الولايات) فإن المجلس الأول ، بحسب نصوص الدستور نفسه ، هو صاحب الكلمة الأولى والأخيرة . فجميع مشروعات القوانين تقدم اليه أولاً وإذا أعترض عليها المجلس الاتحادى فيكفى لتجاوز هذا الاعتراض أن يصوت عليها المجلس الوطني (مجلس النواب) من جديد بحضور نصف أعضائه على الأقل وبدون اشتراط أغلبية خاصة . وهناك مسائل هامة كانت تعرض على مجلس النواب وحده دون المجلس الآخر ومنها الميزانية نفسها (مادة ٤٢ من دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠) . ولما تمعدل هذا الدستور في سنة ١٩٢٥ ثم في سنة ١٩٢٩ بقصد تقوية السلطة التنفيذية لم تمس حقوق كل من المجلسين قبل الآخر وبقيت سلطة المجلس الأعلى على ما هي عليه من وهن وضعف .

ويمكن القول أن السبب في احتفاظ دستور ألمانيا في سنة ١٩١٩ ودستور النمسا في سنة ١٩٢٠ بنظام المجلسين هو عدم الرغبة في مخالفة العادة المتبعة في نظام الدول المتحدة إتحاداً مركزياً إذ أن نظام الاتحاد المركزى كان مؤسماً للآن على تكوين السلطة التشريعية من مجلسين ، أحدهما يمثل الشعب والثاني يمثل الولايات والمقاطعات . ولكن رأينا كيف أضعف هذان الدستوران الاتحاديان سلطة المجالس العليا (١) .

(١) قال الأستاذ Lawrence Lowell في وصف مجلس الريشمرات الألماني الذي أنشأه دستور فيمر ما يأتي : -

* Instead of being the highest organ of the State, as was the old Bundesrat, it now occupies a position similar, so far as Legislative power goes, to the House of Lords"

أنظر كتابه : " Greater European Governments " ص ٢٨٣ ، طبع سنة ١٩٢٥ .

ولم تفقد المجالس العليا معظم اختصاصاتها المالية والتشريعية فقط بل أيضاً امتيازاتها الفخرية التي كان معترفاً لها بها في الماضي بدون نزاع. فكان من المتبع قبلاً إلى عهد قريب - ولا يزال ذلك جارياً في بعض الدساتير كال دستور المصري (١) والفرنسي - أنه إذا اجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر تكون الرئاسة لرئيس مجلس الشيوخ ولائحة هذا المجلس هي التي تطبق للائحة مجلس النواب . ولكن بعض الدساتير الحديثة التي أشرنا إليها عدلت عن هذه القاعدة وأخذت بعكسها . ففي تشيكوسلوفاكيا (مادة ٢٨ دستور سنة ١٩٢٠) وبولونيا (مادة ٣٩ دستور سنة ١٩٢١) الرئاسة لرئيس مجلس النواب في حالة انعقاد المجلسين ك مؤتمر ، وتطبق لائحة مجلس النواب لا مجلس الشيوخ . وفي النمسا بحسب دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ كان يتولى رئاسة الجمعية الاتحادية المكونة من اجتماع المجلسين رئيساً مجلس النواب والمجلس الأعلى على التعاقب، فإذا رأس أحدهما الجمعية الوطنية مرة فالرئاسة في المرة الثانية تؤول إلى الآخر ولكن تطبق لائحة مجلس النواب في كلتا الحالتين (مادة ٣٩ دستور سنة ١٩٢٠). كل هذا يشعر بتفوق مجلس النواب أو المجلس الأدنى على طول الخط . وقد أدى رجحان كفة المجلس الأدنى في الوقت الحاضر في كثير من البلاد وهبوط كفة مجلس الشيوخ هبوطاً عظيماً ، بل الاستغناء عن هذا المجلس في بعض الدساتير أكتفاء بنظام المجلس الواحد، إلى اعتقاد بعض علماء القانون الدستوري أن نظام المجلسين - كالنظام الملكي الوراثي - أثر من آثار الماضي مصيره القضاء (٢). وفي هذا

(١) مادة ١٢١ دستور ١٩٠٩ أبريل سنة ١٩٢٣ : « كلما اجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر تكون الرئاسة لرئيس مجلس الشيوخ . »

(٢) نشير على الخصوص إلى مقدمة الأستاذ جيلبرت جيدل Gilbert Gidel أستاذ القانون الدستوري بجامعة باريس لكتاب المسيو دندياس « المجالس العليا وتمثيل المصالح.

(M. Dendias. Les Chambres Hautes et la Représentation des intérêts)
جاء في هذه المقدمة ما يأتي بحرفه .

*L'Evolution des Chambres hautes révèle partout deux tendances opposées dont la concomitance est paradoxale : diminuer l'influence de la chambre haute en même temps qu'on élargit la base de son recrutement; démocratiser l'institution en même temps qu'on la réduit à l'impuissance; une chambre haute est le reste d'un passé aboli et qui se hâte vers son irrémédiable disparition".

القول مغالاة. إن المجالس العليا ونظام ازدواج الهيئة التشريعية يجتاز في الوقت الحاضر بلا شك أزمة كبيرة، ولكنها في نظرنا ليست أزمة فناء بل أزمة تطور. المقضى عليه بالزوال منها هي المجالس الوراثية أو العينة كلها أو معظمها كمجلس اللوردات الانجليزي ومجلس الشيوخ الإيطالي والمجلس الأعلى الياباني. ولكن لا نستبعد أن يحل محلها بعد الغائها مجالس جديدة على نمط جديد، لتمثيل المصالح الاقتصادية مثلا، بينما يمثل المجلس الأدنى أو الشعبي الأحزاب السياسية. أن مزاياء ازدواج المجلسين عديدة كما رأينا وهي كفيلة ببقاء هذا النظام مدة بل أجيالا طويلة. أجل، لقد زاد عدد الدول التي تأخذ بنظام المجلس الواحد زيادة محسوسة عقب الحرب العظمى، ولكن رأينا أن كثير آمن الدول التي جربت نظام المجلس الفردي في الماضي عدلت عنه نادمة فيما بعد إلى نظام المجلسين. وهذا ما بداء يحصل فعلا بالنسبة لبعض الدول التي قررت نظام المجلس الفردي بعد سنة ١٩١٨ (والتاريخ يمد نفسه). وأصدق مثل على ذلك يوجوسلافيا أخذت يوجوسلافيا في دستور ٢٨ يونيو سنة ١٩٢١ بنظام المجلس الواحد ولكن دستور ٣ سبتمبر سنة ١٩٣١ الحالي قرر نظام المجلسين. كما قررت أيضا اليونان بدستور سنة ١٩٢٧ الجمهوري، ومصر في دستور ١٩ أبريل سنة ١٩٢٣، ودستور ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٣٠. وقد جاء في المذكرة الأيضاحية المرفقة بدستور سنة ١٩٣٠ ما يأتي :- « وترى الوزارة أن مسألة ازدواج المجلس النيابي (المقصود الهيئة التشريعية) أمر مفروغ منه وأنه يجب أن يظل مبدءا كليا من مبادئ الدستور المصري وهو لحدثة عهد النظام النيابي في مصر ألزم عندنا منه عند غيرنا ممن رسخت لديهم قدمه وثبتت أصوله » .

٤ - أزمة المجالس العليا لا أثر لها في الدستور المصري: فللمجلس الشيوخ المصري سلطة كبيرة ومكانة محترمة. حقيقة أن مجلس النواب يمتاز عنه في أربعة أشياء :-
(١) المسئولية الوزارية : فالوزارة في مصر غير مسئولة سياسيا إلا أمام مجلس النواب وحده (مواد ٦١ و ٦٥ دستور سنة ١٩٢٣) .

(٢) مسئولية الوزراء جنائيا : فللمجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم في تأديبة وظافهم وفي هذه الحالة لا يحاكم الوزراء أمام مجلس الشيوخ

كما هو الحال في بعض البلاد (فرنسا الولايات المتحدة مثلا) بل أمام « مجلس الأحكام المخصوص » المؤلف من رئيس المحكمة الأهلية العليا (محكمة النقض والابرار الآن) رئيسا ومن ١٦ عضواً، ثمانية منهم من أعضاء مجلس الشيوخ يعينون بالقرعة، وثمانية من قضاة محكمة النقض المصريين بترتيب الأقدمية (مواد ٦٦، ٦٧، ٧٢ من الدستور).

(٣) نظر الميزانية : فبحسب المادة ١٣٩ من الدستور المصري « تكون مناقشة الميزانية وتقررها في مجلس النواب أولا » .

(٤) أقترح بعض القوانين المالية : فأقترح القوانين الخاصة بإنشاء الضرائب أو زيادتها في مصر من حق الملك ومجلس النواب فقط دون مجلس الشيوخ (مادة ٢٨ دستور)^(١) .

ولكن فيما عدا ذلك يتساوى المجلسان في الحقوق تماماً ولا يمكن لأى مشروع مالى كان أو غير مالى - بما في ذلك الميزانية نفسها - أن يصدر وينفذ الا إذا وافق عليه صراحة مجلس الشيوخ كما وافق عليه مجلس النواب ، ولا يمكن الاستغناء عن هذه الموافقة الصريحة بأى حال كما يحصل ذلك في إنكلترا مثلا (منذ قانون ١٨ أغسطس سنة ١٩١١) أو تشيكوسلوفاكيا أو بولونيا أو اليونان وإرلندا وغيرها من البلاد التي أضعفت من سلطة المجالس العليا .

فمشروع القانون في مصر لا يصير قانونا من قوانين الدولة تطبقه المحاكم ويخضع له الجميع إلا إذا أقره كل من المجلسين على حدة . يمكن الاستغناء عن موافقة الملك

(١) في دستور سنة ١٩٣٠ كان أقترح القوانين المالية جميعها (لا الخاصة بإنشاء الضرائب أو زيادتها فقط) من حق الحكومة وحدها كما هو الحال في إنجلترا ، مادة ٢٨ دستور ١٩٣٠ . للملك وللمجلس الشيوخ والنواب حق أقترح القوانين . على أن اقترح القوانين المالية خاص بالملك ، والملك بطبيعة الحال لا يتولى سلطته الا بواسطة وزرائه . وعليه فلم يكن لاي المجلسين اقترح القوانين المالية .

بأتباع الإجراءات التي نصت عليها المادتان ٣٥ و ٣٦ من الدستور^(١) ولكن لا يمكن دستورياً الاستغناء عن موافقة مجلس الشيوخ بحال .
وسبق أن رأينا أنه كلما اجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر تكون الرئاسة لرئيس مجلس الشيوخ (مادة ١٢١ دستور) وهذا امتياز أدبي كبير . ظاهر مما تقدم أن أزمة المجالس العليا لم يظهر لها أثر في الدستور المصري .

الفرع الخامس

كيف ينتخب أعضاء المجالس النيابية ؟

قلنا أن أساس النظام النيابي الانتخاب . ف نظام الحكم لا يكون نيبانياً بمعنى الكلمة إلا إذا كانت الهيئة التشريعية مكونة بطريق الانتخاب ، وإذا كان البرلمان مؤلفاً من مجلسين فيجب على الأقل أن يكون أحدهما - المجلس الأدنى أو مجلس النواب - منتخباً بواسطة الشعب . ولكن (١) ممن تتكون هيئة الناخبين ، أو بعبارة أخرى لأى الأشخاص فى الدولة يجب أن يتمتع بحق الانتخاب والتصويت السياسى ؟ (٢) وكيف يستعمل الناخبون حقهم فى اختيار النواب ؟ (٣) وما هى الشروط التى يجب توفرها فى المرشح للنيابة أو عضو البرلمان ؟ هذه مسائل ثلاث من أهم وأدق المسائل التى تهتم بها الدساتير النيبانية لأن على حلها وتحقيقها تحقيقاً مرضياً يتوقف نجاح النظام النيابي . وسندرسها هنا من الوجهة العامة لا من الوجهة المصرية فقط تاركين الكلام عن التفاصيل وعن قانون الانتخاب المصري بصفة خاصة إلى موضع آخر .

(١) مادة ٣٥ دستور ١٩٢٣ . إذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رده إليه فى مدة شهر لإعادة النظر فيه . فإذا لم يرد القانون فى هذا الميعاد عد ذلك تصديقاً من الملك عليه وصدره . مادة ٣٦ . إذا رد مشروع القانون فى الميعاد المتقدم وأقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر . فأن كانت الأغلبية أقل من الثلثين أمتنع النظر فيه فى دور الانعقاد نفسه فإذا عاد البرلمان فى دور انعقاد آخر إلى إقرار ذلك المشروع بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدره .

١ - هيئة الناخبين Le Corps Eléctoral .

١ - من له حق الانتخاب ؟ - أول سؤال يطرأ علينا هو معرفة الأشخاص الذين يجب أن يعترف لهم بحق الانتخاب في الدولة . فجميع أفراد الأمة لا يشتركون في انتخاب النواب . وإلى عهد قريب كانت عدد الناخبين (électeurs) في معظم الدول ضئيلا بالنسبة لمجموع السكان أو أفراد الشعب ، لأن الدساتير والقوانين الانتخابية كانت تشترط شروطا عديدة متنوعة في الناخب ، ولكن نظرا لانتشار الديمقراطية وأخذ معظم البلاد بما يسمونه الاقتراع العام (Suffrage universel) ازداد عدد الناخبين الآن زيادة محسوسة . ويطلق على مجموع الأشخاص الذين لهم حق الانتخاب في الدولة اسم هيئة الناخبين (Le Corps Eléctoral) . وفي البلاد ذات النظام النيابي البحت لا تشترك هذه الهيئة إلا في انتخاب أعضاء البرلمان فقط ، أما في البلاد التي تأخذ بالديموقراطية شبه أو نصف المباشرة فللناخبين كما رأينا شأن آخر إذ يشتركون في التشريع بطريق الاستفتاء وأقتراح القوانين أو الاعتراض عليها . كما أن لهم في بعض هذه البلاد حق الاقتراع على حل المجلس النيابي أو أقلية النائب أو عزل رئيس الجمهورية .

ب - هل الانتخاب من أتم وظيفة ؟ - قد يتبادر إلى الذهن أن تكوين هيئة الناخبين من حيث القلة والكثرة متوقف على الفكرة السائدة عن طبيعة حق الانتخاب . وفي الواقع اختلفت الآراء في تكييف حق الانتخاب وبعبارة أعم حق التصويت السياسي ^(١) هل هو حق شخصي ذاتي (droit individuel) لأفراد الأمة أو وظيفة (Fonction) وأخصاص دستوري ؟ وظاهرنا إذا اعتبرنا الانتخاب وأستعمال الحقوق السياسية حقا شخصيا وجب علينا منطقيا أن لا نحرم منه أحدا من

(١) نلاحظ أن عبارة حق التصويت السياسي ، أعم من عبارة حق الانتخاب . فالنصوت السياسي يشمل التصويت على القوانين والتصويت على عزل رئيس الجمهورية مثلا في البلاد التي تأخذ بالديموقراطية نصف المباشرة . أما الانتخاب فلا يشمل إلا اختيار الأشخاص كنواب ورئيس الجمهورية الخ .

أفراد الأمة ، أو على الأقل وجب أن يكون الحرمان من هذا الحق استثنائياً محضاً .
أما إذا قلنا أن الانتخاب والتصويت السياسى وظيفة أو اختصاص فيمكن حينئذ قصر
هذه الوظيفة أو هذا الاختصاص على فئات قليلة من الناس ، وأشتراط شروط معينة
عديدة فى الناخبين أو المصوتين ، لضمان حسن اختيارهم للنواب واستعمالهم للاختصاص
الممنوح لهم . ودافع عن فكرة الانتخاب حق شخصى روسو فى كتابة العقد
الاجتماعى ^(١) ، وروبيبير فى الجمعية التأسيسية الفرنسية (Assemblée Constituante) ^(٢)
التي وضعت دستور سنة ١٧٩١ ، وكوندريسيه (Condorcet) فى الجمعية الوطنية
Convention Nationale ^(٣) التي وضعت دستور سنة ١٧٩٣ (لم يطبق) ودستور
سنة ٣ (١٧٩٥) . ولكن لم يد هذا الرأى فى الميئين المذكورتين وعارضه صراحة
بعض خطبائها مقررین أن الانتخاب وظيفة لاحقة ^(٤) . وعلى كل فقد جاء كل من
دستور سنة ١٧٩١ ودستور سنة ٣ مناقضاً تماماً لفكرة أن الانتخاب حق شخصى
لكل فرد من أفراد الأمة . فلم يعترف دستور سنة ١٧٩١ بحق التصويت السياسى

1 "Le droit de voter est un droit que rien ne peut ôter aux citoyens., Rousseau. Contrat Social, Livre IV Chapitre I.)

(١) روببيبير جلسة ٢٢ أكتوبر سنة ١٧٨٩ : " بحسب الدستور السيادة مصدرها الشعب أى جميع أفراد الشعب . فلجميع المواطنين مهما كانوا الحق فى الاشتراك فى انتخاب الممثلين ، وقد صرح بمثل ذلك بسيون (Petion) فى جلسة ٤ سبتمبر سنة ١٧٨٩ ، ولكل فرد من الأفراد الذين تتألف منهم الجماعة (السياسية) حق مقدس فى الاشتراك فى سن القوانين . فلا يجوز حرمان أحد من هذا الحق مهما كانت الملة ... "

(٣) جلسة ٢٣ فبراير سنة ١٧٩٣ : بعد أن أشار كوندريسيه الى الرأى القائل باعتبار استعمال الحقوق السياسية كوظيفة أو اختصاص وإلى الرأى الآخر الذى يعترف بالحقوق السياسية لجميع الأفراد بالتساوى كحق شخصى لكل منهم قال : " وهذا الرأى الثانى فى نظرى أكثر مطابقة للعقل والعدالة ، وأعتبر أن الحقوق السياسية وأولها حق الانتخاب حقاً طبيعياً (Droit naturel) لكل فرد . "

(٤) من هذا الرأى النائب بارناف (Barnave) فى جلسة ١١ أغسطس سنة ١٧٩١ : " صفة الناخب وظيفة (Fonction publique) لا حق يمكن لكل أنسان أن يدعيه لنفسه . وللجماعة أن تمنح هذه الصفة حسبما ترى أن فيه مصلحتها ... "

للنساء ، ولم يأخذ بالاقتراع العام بالنسبة للرجال أنفسهم ، وقسم أفراد الأمة إلى فريقين : المواطنين العاملين *Citoyens actifs* ولهم وحدهم الاشتراك في الشئون العامة أى الحق في أن يكونوا ناخبين ومنتخبين ، والمواطنين غير العاملين *Citoyens passifs* وهم المحرومون من هذا الحق . واشترط في الناخب شروطا عديدة أهمها : (١) أن يكون فرنسياً بالغاً من العمر ٢٥ سنة على الأقل (٢٠) أن يدفع ضريبة مقررة سنوية تعادل قيمة عمل ثلاثة أيام (من فرنك ونصف إلى أربعة فرنكات ونصف حسب المديرية ٣٠) (أن يكون مقيماً في الدائرة الانتخابية المدة المعينة قانوناً .

(٤) أن لا يكون خادماً (*Domestique*) في خدمة أحد الأفراد (٥٠) أن يكون قد حلف اليمين الوطنية . وحرّم من حق الانتخاب خلاف النساء والشبان دون الخامسة والعشرين الأشخاص المتهمين جنائياً والمفسدين الخ . وعلاوة على ذلك لم يأخذ دستور سنة ١٧٩١ بالانتخاب المباشر بل بالانتخاب على درجتين . واشترط في ناخبي الدرجة الثانية خلاف الشروط المتقدمة أن يكونوا من الأفراد الذين يملكون أو يستغلون أو يستأجرون عقارا ذا دخل سنوى محدد . ويشبه دستور السنة الثالثة من هذه الوجهة دستور سنة ١٧٩١ فكان يشترط في ناخب الدرجة الأولى أن يدفع مبلغاً معيناً كضريبة شخصية أو عقارية . كما اشترط في ناخبي الدرجة الثانية أن يكونوا حائزين أو شاغلين لمقار دخله السنوى لا يقل عن قيمة معينة . وهذه الشروط وخصوصاً النصاب المالى (دفع ضريبة معينة سنوياً أو ملكية أو حيازة عقار ذي دخل معين) تتعارض مع فكرة : الانتخاب حق ذاتي^(١) .

والرأى الراجح اليوم بين علماء القانون الدستوري أن الانتخاب كالحقوق السياسية الأخرى ليس حقاً طبيعياً لكل فرد بل لا يحصل عليه الأفراد إلا من الدستور وقوانين الدولة . وللقوانين المذكورة أن لا تعترف بهذا الحق إلا لمن ترى أنهم أهل له . وقد أشارت المذكرة الأيضاحية للدستور ١٢٢ أكتوبر سنة ١٩٣٠ (دستور اسماعيل صدق باشا) إلى ذلك لتبرير الأخذ بنظام الانتخاب غير المباشر في

(1) Electorat - droit individuel .

مصر واشترط شروط خاصة في ناخبى الدرجة الثانية قالت : « وليس باقى يعتد به في هذا الشأن (أى فيما يتعلق بطريقة أنتخاب النواب) ما يردده ذوو المصلحة في الأنتخاب المباشر من الدعوى بأنه حق طبيعى . فأهل رأى على أن الأنتخاب وظيفه لا حق يتمتع به الكافة على السواء وأنه لذلك يجب أن تكون لدى الناخب الكفاة اللازمة لما يناط به من حسن الاختيار » .

وسواء كان الأنتخاب حقاً شخصياً لكل فرد من أفراد الأمة كما أدعى روسو وبعض رجال الثورة الفرنسية ، أو اختصاص بمنحه الدستور كما هو الراجح الآن ، فالواقع أن واضع القانون الأساسى أو الأنتخابى لا ينظر فقط إلى النظريات ليستنبط منها الأحكام بل يراعى قبل كل شئ حالة الشعب وظروف البلد الخاصة كما يراعى أيضاً التيارات والميول الدستورية العامة . والمشاهد الآن في جميع البلاد الديمقراطية أن الاقتراع العام قد حل محل الاقتراع المقيد القديم ، كما أن الاقتراع العام نفسه أخذ ينسج ويشمل فئات جديدة من الناخبين (كالنساء مثلاً) كانت محرومة إلى عهد قريب من الحقوق الانتخابية والسياسية .

ج - انتشار الاقتراع العام Suffrage universel في الوقت الحاضر :

المقصود بالاقتراع العام ؟ ليس المقصود بالاقتراع العام أن يكون لكل فرد في الأمة بدون قيد ولا شرط حق الاشتراك في الأنتخاب والتصويت السياسى . ففرنسا مثلاً تأخذ بالاقتراع العام منذ سنة ١٨٤٨ ومع ذلك لا زالت نسبة عدد الناخبين فيها إلى جميع السكان ٢٩ ٪ أى أكثر من الربع قليل . الاقتراع العام في الواقع فكرة سلبية أكثر منها إيجابية فلاقتراع يكون عاماً إذا لم يشترط في الناخبين شروط خاصة متعلقة بالمال والثروة أو بالكفاة والتعليم (معرفة القراءة والكتابة . شهادات علمية) فإذا اشترط قانون الأنتخاب أو الدستور في الناخب شيئاً مما تقدم (نصاب مالى أو شرط تعليم) كان الأنتخاب مقيداً Suffrage restreint لا عاماً . أما الشروط الأخرى فلا تتعارض مع الاقتراع العام . فجميع البلاد التى تأخذ بالاقتراع العام تشترط في الناخبين شروطاً متعلقة بالسن (الطفل لا ينتخب ولا ينتخب)

والجنس Sexe (النساء لا يصوتن في بعض البلاد) والجنسية (الأجانب ليس لهم حقوق سياسية) والأعتبر (المحكوم عليهم في بعض الجرائم يقتدون حق الانتخاب نهائياً أو مؤقتاً) الخ ولنفسر ما نقول :

١ - الاقتراع العام لا يشترط أى نصاب مالى في الناخب : - معظم الدساتير (وبعضها إلى عهد قريب) كانت تشترط في الناخب علاوة على شرط الجنسية والجنس والسن وخلو السوابق والأقامة الخ . نصاباً مالياً معيناً يختلف باختلاف البلاد والقوانين . فبعضها كان يشترط في الناخب أن يكون مالِكاً أو حائزاً أو شاغلاً لعقار أو لجزء من عقار دخله أو يجارهُ السنوى لا يقل عن قيمة معينة (مثال ذلك إنكلترا إلى سنة ١٩١٨) والبعض الآخر كان يشترط في الناخب أن يكون من الأشخاص الذين يدفعون سنوياً ضرائب عقارية أو مباشرة لا تقل عن مبلغ مقرر^(١) كفرنسا على الخصوص من سنة ١٨١٤ إلى سنة ١٨٤٨ . وبرروا اشتراط النصاب المالى هذا بنوعيه بقولهم أن الفرد الذى لا يملك شيئاً لا يهتم عادة بالشئون العامة ، ثم أن الملكية أو الثروة دليل أو قرينة على الكفاءة وعلى كل مهى تمكن صاحبها من الحصول على قسط من التعليم بعكس الحال بالنسبة للفقراء . والمالك بطبيعته لا يميل إلى النظريات الاجتماعية المتطرفة الخطيرة وهو بلا شك أكثر اهتماماً بالشئون العامة من المعدم الذى يمكن التأثير عليه بسهولة وشراء صوته عند اللزوم . فاشتراط نصاب مالى في الناخبين ضمانة كبرى للنظام والاستقرار . وهذا الشرط كفيل بأن يظهر هيئة الناخبين من السوق والغوغاء ، كما سماهم المسيو تير Thiers في القرن الماضى . ولكن هذه الحجج أو الأسباب لم تكن قتيلاً أمام تيار الديمقراطية ومطالبة الأفراد والجماعات بالحقوق الانتخابية . فالقاعدة الآن في الدول الديمقراطية عدم اشتراط أى نصاب مالى في الناخبين ، فلا تفر الفقراء في الدولة حق التصويت كأغنى الأغنياء . وربما كانت أسبق الدول الى تقرير ذلك فرنسا . إذ أخذت بالاقتراع العام - وهو

(١) يطلق على نظام الانتخاب الذى يشترط في الناخب أن يكون من دافعى الضرائب عبارة (Régime censitaire) كما كان الحال في فرنسا على الخصوص من سنة ١٨١٤ إلى سنة ١٨٤٨ .

الذي لا يشترط نصاباً مالياً ولا كفاءة خاصة في الناخبين - منذ سنة ١٨٤٨ ، بعد أن جرت من سنة ١٨١٤ إلى سنة ١٨٤٨ نظام الانتخاب المقيد المبني على دفع ضريبة سنوية محددة *Régime censitaire* . فدستور سنة ١٨١٤ كان يشترط في الناخب عداً سن الثلاثين أن يكون من الأشخاص الذين يدفعون ضرائب مباشرة قدرها ٣٠٠ فرنكاً في السنة على الأقل . وهذا المبلغ قد يظهر زهيداً الآن نظراً لزيادة الثروة العامة وسقوط قيمة العملة لكنه كان كبيراً في ذلك الوقت . ففي سنة ١٨١٧ لم يزد عدد الناخبين في فرنسا كلها عن ١٠٣.٠٠٠ بينما كان عدد السكان ٣٠ مليوناً أي بنسبة ٣٣ ناخب لكل ١٠.٠٠٠ ساكناً . وكان في استطاعة الحكومة بتخفيض الضرائب المباشرة أن تحذف أشخاصاً عديدين من عداد الناخبين . فإذا خفضت الضريبة فرنكين أو ثلاثة فقط عن الناخب الذي يدفع ضريبة سنوية قدرها ٣٠٠ فرنكاً تماماً فإنه يفقد النصاب المالي الذي يشترطه الدستور وبالتالي حق الانتخاب الذي كان له . وقد لجأت الحكومة الملكية إلى ذلك أكثر من مرة وبهذه الطريقة نقص عدد الناخبين في سنة ١٨٢٨ إلى ٨٨.٠٠٠ ، وأصبحت النسبة ٢٨ ناخب لكل ١٠.٠٠٠ ساكناً . وبعد ثورة يوليو سنة ١٨٣٠ خفض دستور سنة ١٨٣٠ وقانون ١٩ ابريل سنة ١٨٣١ من شرطى السن والنصاب المالي فجعل سن الناخب ٢٥ سنة بدلا من ٣٠ سنة ، والنصاب المالي ٢٠٠ فرنكاً بدلا من ٣٠٠ وترتب على ذلك زيادة عدد الناخبين في المملكة نوعاً ما . ففي فبراير سنة ١٨٤٨ قيل سقوط الملكية وأعلن الجمهورية الثانية كان عدد الناخبين جميعهم ٢٤٨.٠٠٠ بنسبة ٧ لكل ١٠.٠٠٠ ساكناً . ونظراً لقلّة عدد الناخبين سهّل على الحكومة طول هذا العهد (١٨١٤ - ١٨٤٨) التأثير عليهم بشق الطرق بما في ذلك الرشوة الانتخابية والوعد والوعيد لحلمهم على انتخاب أنصارها .

ففي سنة ١٨٣٠ وجه الملك لويس الـ ١٨ (١٨١٤ - ١٨٢٦) نداءً إلى الناخبين مباشرة قال فيه : « أبدوأ عن مراكز النيابة السامية الأشخاص الذين لا يميلون إلا للقتال والشقاق ، الذين يثيرون بغير حق التشكك في حكومتى » . وفي عهد خلفه شارل العاشر (١٨٢٦ - ١٨٣٠) كان كل موظف ناخب مهدد بالرفق في ظرف أسبوع

من يوم أعطاه صوته أذا هو لم يصوت لمرشح الحكومة . وفي عهد خلفهما الملك لوى فيليب (١٨٣٠ - ١٨٤٨) كتب وزير الداخلية كزمير پرييه (Casimir Périer) إلى المديرين قائلا « أخبركم بدون مواربة أن الحكومة لن تكون محايدة في الانتخابات فيجب على الإدارة أن تحذو حذوها . الحكومة مفتحة بأن مبادئها متفقة مع مصلحة البلاد ولذلك فهي ترغب من الأمة أن تؤيدها . » ومعنى ذلك أن على رجال الإدارة أن يساعدوا مرشح الحكومة بكل طريقة (شرعية أو غير شرعية) .

وفي هذه الأثناء ومنذ سنة ١٨٤٠ على الخصوص توالى الالتماسات على مجالس النواب من أفراد الشعب مطالبين بتوسيع هيئة الناخبين ، وتخفيض النصاب المالى والاستثناء عنه بالنسبة لدوى الكفاءات . ولكن الملك لوى فيليب وحكومته كانا معارضين أشد المعارضة لكل إصلاح انتخابي يراد به زيادة عدد الناخبين . وأكثف جيزو Guizot رئيس الوزارة حينئذ ذلك بالرد على المطالبين بحق الانتخاب بكلمته الشهيرة « ما عليكم إلا أن تكسبوا الثروة بالأقتصاد والعمل وأنتم تصبحون ناخبين » ^(١) ، أى اغتروا وأنتم تصبحون قادرين على دفع النصاب المالى الذي يحدده القانون لاستعمال الحقوق الانتخابية . أدت معارضة الملك وحكومته للإصلاح الانتخابي إلى ثورة فبراير سنة ١٨٤٨ وأعلان الجمهورية، وكان من أول أعمالها إلغاء النصاب المالى وتقرير الاقتراع العام لجميع الذكور ابتداء من سن الحادية والعشرين . وبذلك ارتفع عدد الناخبين في الحال إلى عشرة ملايين أى ٢٧ في المائة من السكان (عدد السكان في ذلك الوقت ٣٥٤٠٠٠٠٠ تقريباً) . ولم ترجع فرنسا عن الاقتراع العام من ذلك التاريخ وتبعتها الدول الأخرى في أزمنة مختلفة .

فأخذت ألمانيا بالاقتراع العام منذ سنة ١٨٧١ أذ نصت المادة ٢٠ من دستور ١٦ أبريل سنة ١٨٧١ على أن مجلس الريشتاج (مجلس النواب) ينتخب بالاقتراع العام السرى المباشر . وأحتفظ دستور ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ بمبدأ الاقتراع العام وتوسع فيه إذ جعله يشمل النساء ، والزم جميع البلاد (Länder) المسكونة للرجح على

(١) "Enrichissez-vous par l'épargne et par le travail et vous deviendrez électeurs."

اتباعه (مادة ١٧ دستور فيمر) . وأخذت إيطاليا بالاقتراع العام للرجال بقانون ٣٠ يونيو سنة ١٩١٢ وكانت قبل ذلك تشترط في النائب شروطا خاصة من حيث النصاب المالى والتعليم وترتب على هذا القانون أن أنضم إلى هيئة الناخبين خمسة ملايين ناخباً جديداً . وقرر الاقتراع العام للرجال في الاتحاد السويسرى بالمادة ٤٣ من الدستور الاتحادى الصادر في سنة ١٨٧٤ . وفى أسبانيا بقانون ٢٦ يونيو سنة ١٨٩٠ ، وتأيد بدستور سنة ١٩٣١ الجمهورى . وفى السويد منذ الإصلاح الانتخابى الذى تم فى ١٤ مايو سنة ١٩٠٧ . وفى الدانمرك بقانون ٥ يونيو سنة ١٩١٥ . وعدلت النمسا عن النظام القديم وأخذت بالاقتراع العام بقانون ٢٦ مايو سنة ١٩٠٧ ، واحتفظت به دولة النمسا الحديثة فى دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ . وقررت جميع الدساتير الديمقراطية التى صدرت بعد الحرب العظمى المانيا (دستور فيمر ودساتير الولايات الألمانية المختلفة) . النمسا . المجر . تشيكوسلوفاكيا . رومانيا . ليتوانيا . استونيا . ليتوانيا . بولونيا . فنلندا . أرنلندا . تركيا . الخ . وترتب على قانون ٦ فبراير سنة ١٩١٨ فى إنجلترا ، خصوصاً بعد تعديله بقانون سنة ١٩٢٨ ، وهما اللذان يقرران الاقتراع العام لا للرجال فقط بل وللنساء أيضاً (كما فعلته كثير من الدول المتقدمة) أن زاد عدد الناخبين فى المملكة المتحدة زياده كبيرة فبلغ عدد الناخبين والناخبات فى انتخابات سنة ١٩٢٩ مثلاً : ٣٥٠٩٢٥٣٦ وإذا راعينا أن عدد سكان إنجلترا ٤٥ مليوناً وربع تقريبا فتكون نسبة الناخبين إلى مجموع السكان ٥٥ ٪ ^(١)

ولم يطبق الاقتراع العام فى أمريكا وأوروبا قط بل أنتقل مع الديمقراطية إلى الشرق والشرق الأقصى فقررت اليابان سنة ١٩٢٨ فأصبح لجميع الرجال ابتداء من سن الخامسة والعشرين حق الانتخاب ، وزاد عدد الناخبين إلى ١٣ مليوناً . وقررت مصر ^(٢)

(1) Barthélemy & Dues, Traité de Droit Constitutionnel, Ed. 1933. P. 291 et suiv.

(٢) نلاحظ أن تاريخ الاقتراع العام فى مصر سابق على دستور سنة ١٩٢٣ ويرجع

في دستور سنة ١٩٢٣ فصحت المادة ٧٤ فيما يتعلق بمجلس الشيوخ : « يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسيهم وينتخب الثلاثة الاخماس الباقون بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب » ، والمادة ٨٣ بالنسبة لمجلس النواب « يؤلف مجلس النواب من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب » . ونصت المادة الأولى من قانون الانتخاب ، قانون نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ : « لكل مصرى من المذكور حق انتخاب أعضاء مجلس النواب متى بلغ إحدى وعشرين سنة كاملة ، وأعضاء مجلس الشيوخ متى بلغ خمسا وعشرين سنة ميلادية كاملة » . ولم يشترط هذا القانون أى نصاب مالى فى الناخب ولا أى كفاءة خاصة كأن يكون الناخب محسناً للقراءة والكتابة مثلاً ، وما كان له ذلك وقد أخذ الدستور نفسه يبدأ الاقتراع العام . واكتفى قانون الانتخاب المذكور بحمل الانتخاب على عدة درجات (درجتين لمجلس النواب ، وثلاث درجات لمجلس الشيوخ) واشترط سن الخامسة والعشرين على الأقل فى ناخبي الدرجة الثانية وسن الثلاثين فى ناخبي الدرجة الثالثة (مواد ٢٠ ، ٢٥ من قانون الانتخاب نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣) ، ولكن جاء قانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ فى عهد وزارة سعد باشا زغلول وأستبدل الانتخاب غير المباشر هذا بالانتخاب المباشر . (وسنتكلم عن ذلك فيما بعد) .

وعدل عن مبدأ الاقتراع العام أو على الأقل قيد هذا المبدأ تقييداً كبيراً فى

فى الحقيقة الى سنة ١٨٨٣ اذ نص قانون الانتخاب الصادر فى أول مايو سنة ١٨٨٣ مادة اولى على ان « لكل مصرى من رعية الحكومة المحلية بالغ من العمر ٢٠ سنة كاملة حق الانتخاب بشرط ان لا يكون فى حال من الاحوال المانعة من حق الانتخاب » . ولكن كان الانتخاب على درجتين وعدد المندوبين أى ناخبي الدرجة الثانية صغيراً جداً (١٢) عن القاهرة كلها ، ٨ عن الاسكندرية ، ومندوب ناخب واحد عن كل مدينة وبندر أو بلد من بنادر و بلاد القطر) وزاد عدد ناخبي الدرجة الثانية زيادة محسوسة فى قانون انتخاب سنة ١٩١٣ اذ كانت هناك مندوب ناخب لكل خمسين ناخباً . ولم يشترط قانون سنة ١٩١٣ أى نصاب مالى أو شرط تعليم فى المندوبين .

دستور سنة ١٩٣٠ (دستور صدق باشا) لم يكتف هذا الدستور بأعادة الانتخاب غير المباشر بل أشتراط في ناخبي الدرجة الثانية أن يكونوا على جانب من الثروة أو الكفاة . فذكرت المادة ٨١ من هذا الدستور : « يكون الانتخاب من درجتين فانتخاب الدرجة الأولى يجرى على أساس الاقتراع العام . أما الدرجة الثانية فيجب أن يتوفر في ناخبها شرط نصاب مالى ، ويحدد قانون الانتخاب مدى هذا الشرط ، ويجوز أن يعنى منه الناخبين الذين توفرت فيهم حالة كفاة خاصة » .

وحدد فعلا قانون الانتخاب رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ الشروط الواجب توفرها في ناخبي الدرجة الثانية (أى المندوبين) على الوجه الآتي :- مادة ٢٠ : « يجب أن يتوفر فيمن ينتخب مندوبا عدا الشروط المطلوبة في الناخب أحد الشروط الآتية :
« (١) أن يكون مالكا لأموال ثابتة مربوط عليها ضريبة عقارية لجانب الحكومة لاقل عن جنيه مصرى سنويا أو لمقارنات مبنية قيمة إيجارها السنوى لاقل عن اثني عشر جنيها مصرى »

« ويعتبر الشركاء في ملك على الشيوع والمستحقون في وقف حائزون للشروط المتقدمة متى كانت حصصهم الشائعة أو نصيبهم في ريع الوقف يعادل مبلغ جنيه على الأقل سنويا في الضريبة المربوطة على الاملاك أو مبلغ ١٢ جنيها سنويا من قيمة إيجارها . »

« (ب) أن يشغل بصفته صاحب حق انتفاع أو مستحقا في وقف أو بطريق الاستئجار لمأثلته أو لحرقته أو لمهته منزلا للسكنى أو قسما من منزل أو محلا آخر قيمة إيجاره السنوى لاقل عن اثني عشر جنيها مصرى . »

« (ج) أن يكون مستأجرا لمدة سنة على الأقل أرضا زراعية مربوطا عليها ضريبة عقارية لاقل عن جنيهين سنويا »

« (د) أن يكون حائزا لشهادة دراسية ابتدائية أو لشهادة تماثلا . »
« فاذا لم يبلغ الناخبون المقيدة أسماؤهم في جدول الانتخاب والذين توفرت فيهم الشروط السابقة ١٠ ٪ بالنسبة إلى مجموع الواردين بذلك الجدول فأنت الناخبين

الذين تكون حالتهم أدنى إلى تلك الشروط يصبحون بقدر ما تقتضيه بلوغ النسبة المذكورة من الجائز انتخابهم مندوبين .

وبينت وزارة صدق باشا أسباب هذا التعديل في المذكرة الإيضاحية المرفقة بدستور وقانون انتخاب سنة ١٩٣٠ جاء فيها : « وترى الوزارة أن تحتفظ بمبدأ الاقتراع العام إذ هي تجد فيه السبيل لتربية طبقات الناخبين تربية سياسية صالحة . نعم أن مهمة الناخب الأول هي أن ينتخب مندوباً لا أن ينتخب النائب فإن ذلك شأن المندوب . ولكن مباشرة الانتخابات ستدعوه على مدى الزمن إلى أن يعرف ما يعرفه المندوب نفسه . . . وللاستيثاق من أن المندوبين يكونون على العموم من طبقات أدنى إلى صحة الحكم على صفات المرشحين رؤى ألا يكتفى في شأنهم بأنهم مختارون عدد معين من الناخبين - وبالتالي أفضلهم - بل أن يشترط فيهم شروط تدور على أن مكانتهم في الحياة من حيث أسباب المعاش أو التعليم في ذاتها تسوغ من حسن الظن في صدق حكمهم وصائب اختيارهم » .

وفي الواقع لا يمكن القول أن مصر كانت تأخذ تماماً بالأقتراع العام في عهد دستور سنة ١٩٣٠ لأن الأقتراع العام لم يكن مقررأ إلا بالنسبة لناخبي أول درجة فقط ، واشترط نصاب مالي أو شرط تعليمي فيما يتعلق بناخبي ثاني درجة ، أى في المندوبين الذين يختارون أعضاء البرلمان ، يتنافى مع الأقتراع العام . ولكن بعودة دستور سنة ١٩٢٣ وبأعادة نشر قانون الانتخاب القديم (القانون غمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ المعدل بقانون غمرة ٤ لسنة ١٩٣٤) من جديد ، في ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٣٥ ، عادت مصر للأخذ بمبدأ الاقتراع العام المباشر ، فلا يشترط الآن في الناخبين - وهم الذين يختارون أعضاء البرلمان مباشرة - أى شرط مالي أو أية كفاءة خاصة .

٢ - **الاقتراع العام لا يشترط أية كفاءة في الناخب :** - ربما كان أكبر انتقاد يوجه إلى الاقتراع العام هو اعترافه بالحقوق الانتخابية لأفراد الشعب متى بلغوا سنًا معينة وبدون اشتراط أية كفاءة خاصة كحيازة الشهادات الدراسية أو حتي معرفة القراءة والكتابة . فإمام صندوق الانتخاب ينساوي الفنى والفقير كما ينساوي الجاهل أو الأعمى والمتعلم . لقد كان قانون الانتخاب البلجيكي (منذ سنة ١٨٩٣)

يعطى لجهة الدبلوماسية صوتين إضافيين ولكن هذا التمييز زال في سنة ١٩٢١ رغبة في المساواة التامة بين جميع الناخبين .

ولا تخلو هذه المساواة من عيوب كبيرة : فهم أن يكون للمالك حتى ولو كان أمياً صوت في إدارة الشؤون العامة ، فإن له مصالح يجب أن تصان . وأن يكون للتعليم حتى لو كان معدماً الحق في الاشتراك في انتخاب الأفراد الذين يحكمونه (فالعلم نور) . ولكن لا فهم أن يعترف بنفس الحقوق للأشخاص الأميين الذين لا يملكون شيئاً ولا يعرفون شيئاً ! في هذا الوقت الذي أنتشر فيه التعليم تدل الأمية على قص كبير في صاحبها . من المفالاة بلا شك قصر حق الانتخاب والتصويت السياسي على حملة الشهادات الدراسية - فالبرلمان ليس معهداً علمياً أو (Académie) - ولكن من الأمعان في التهاون أيضاً الاعتراف بالحقوق السياسية لمن يجهلون حتى « فك الخط » .

التعليم العام يجب أن يسبق - في نظرنا - الاقتراع العام . ومعرفة القراءة والكتابة معرفة بسيطة على الأقل يصح أن تكون في الوقت الحاضر شرطاً أساسياً لاستعمال الحقوق السياسية . لدساتير البلاد الغربية أن تنازل عن هذا الشرط فأت عدد الأميين فيها قليل نسبياً ، وخطر اشتراكهم في الحياة العامة محدود أو غير موجود . أما في مصر وغيرها من البلاد الشرقية حيث الأمية متفشية بشكل مخيف فالأقتراع العام سابق لأوانه ، لأنه يؤدي إلى وضع اختيار النواب وبالتالي الحكومة في يد أجهل الناس وأقلهم دراية .

ولم تعترف إيطاليا للأميين بالحقوق الانتخابية والسياسية إلا بقانون ٣٠ يونيو سنة ١٩١٢ ومع ذلك لم يكن للأمي أن يشترك في الانتخابات إلا ابتداء من سن الثلاثين . ورفع السن بالنسبة للأميين يسمح على الأقل بتقييد عدد الناخبين منهم ، ويعوض عن أنعدام التعليم بخبرة السنين . وهناك دساتير لا زالت تشترط في الناخبين معرفة القراءة والكتابة كدساتير بعض الولايات الداخلة في اتحاد أمريكا الشمالية (الولايات المتحدة) . فتشترط دساتير ولايات : Massachusetts, Connecticut Alabama, Mississippi مثلاً في الناخب أن يكون قادراً على قراءة الدستور باللغة الإنجليزية وكتابة اسمه ، أو أن يكون قادراً على قراءة الدستور وفهم أية فقرة منه إذا تليت عليه بحيث

يستطيع تفسيرها تفسيراً معقولاً. ظهرت هذه النصوص في دساتير الولايات الجنوبية على الخصوص بقصد حرمان السود (العبيد) من الانتخابات (ومعظمهم أمي لا يعرف القراءة ولا الكتابة) بعد أن أعترف لهم الدستور الاتحادى (التعديل الخامس عشر سنة ١٨٧٠) بحق التصويت السياسى . وبصرف النظر عن الغرض الذى أوحى بهذه النصوص فإن الفكرة فى ذاتها حميدة : أن من لا يعرف كتابة اسمه أو قراءة اسم الشخص الذى يصوت له لا يصح أن يكون ناخباً .

وقانون الانتخاب المصرى الحالى كقانون نمرة ٤ لسنة ١٩٢٤ وكقانون انتخاب سنة ١٩٣٠ يشترط فى عضو البرلمان المنتخب أو المعين أن يكون محسناً للقراءة والكتابة (يكفى الألفام بالقراءة والكتابة دون تحميم الشهادات الدراسية حتى ولا الابتدائية^(١)) فلم لا يعم هذا النص حتى يشمل الناخبين أيضاً ؟ نعم، هنالك اعتراضات عديدة على ذلك أهمها أن اشتراط معرفة القراءة والكتابة فى الناخبين سيؤدى بطبيعة الحال إلى نقص عدد الناخبين الحاليين نقصاً كبيراً . وقد يكون من الصعب بعد أن جربت البلاد الاقتراع العام وذاق الشعب طعمه أن يعدل عنه كلية إلى الاقتراع المقيد . ولكن هنالك حلاً وسطاً يمكن من الاحتفاظ بالاقتراع العام فى ظاهره مع جعل انتخاب أعضاء البرلمان بيد أشخاص أكثر كفاءة من جمهور الناخبين الحاليين . ذلك بألاخذ بالانتخاب ذى الدرجتين واشتراط القراءة والكتابة فى ناخبي الدرجة الثانية (المندوبين) وحدهم مع أمكان الاستغناء عن شرط التعليم هذا بالنسبة للأشخاص الذين يتوفر فيهم نصاب مالى معين .

هذا هو الحل الذى أخذ به دستور وقانون انتخاب سنة ١٩٣٠ عندنا . ونعتقد أن الحل المذكور أكثر ملاءمة لظروف مصر من النصوص الحالية التى تجعل انتخاب أعضاء البرلمان مباشرة بواسطة هيئة ناخبين تسود فيها الأمية . الاقتراع العام مثل أعلى يحسن تحقيقه تدريجياً لا دفعة واحدة كما فعلنا متسرعين ، مقلدين . قبل أن تقلد

(١) يلاحظ أن قانون الانتخاب نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ لم يشترط فى عضو البرلمان معرفة القراءة والكتابة وقد أنتقد الكثيرون بحق أغفال هذا الشرط . ولكن قانون الانتخاب رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ الصادر فى عهد وزارة سعد باشا تدارك ذلك فأشترط فى عضو البرلمان أن يكون محسناً للقراءة والكتابة . واحتفظت بهذا الشرط القوانين التالية .

البلاد الغربية يجب أن نصل إلى الدرجة التي وصلت إليها هذه البلاد اجتماعياً وسياسياً واقتصادياً . وما نحتاج إلى دليل على أن هيئة الناخبين في مصر تعوزها أسباب الثرية السياسية . « لا ندعى أن طبقات الناخبين في جميع دول أوروبا التي تأخذ بالاقتراع العام بلغت من الثرية السياسية أعلى درجة ولكن ما بلغت من ذلك يجعلنا على أى حال نرى أنه لا يزال أمامنا مرحلة لا بد من قطعها قبل أن نطمح في محالهم في هذا الشأن » (١) .

٣ - الشروط الأخرى غير شرطى التصاب المالى والتعليم لا تعارض مع الاقتراع العام : الاقتراع العام ليس معناه - كما رأينا - أن لأى فرد كان في الأمة الاشتراك في الانتخابات بل هناك شروط أخرى عديدة يجب أن تتوفر في الفرد حتى يكون ناخباً أى حتى يصبح متمتعا بحق الانتخاب (٢) . وهذه الشروط لا تتنافى مع مبدأ الاقتراع العام وأهمها : - (١) الجنسية ، (٢) الجنس ، (٣) السن ، (٤) الاعتبار (أى أن لا يكون قد سبق الحكم على الشخص بأحكام مزرية بالشرف أو يوحى السمعة) . والمشهد أن الدساتير الحديثة تميل إلى التساهل في هذه الشروط أو في معظمها بقصد توسيع هيئة الناخبين إلى أكبر حد ممكن والاعتراف بالحقوق الانتخابية لفئات جديدة من الأفراد . وقد تنازلت بعض الدساتير عن شرط الجنس أى الذكورة معترفة بالحقوق السياسية والتصويت السياسى للرجال والنساء على السواء ، ولكن يشاهد من الجهة الأخرى أن هناك ميلا لقتشد في شرط الجنسية

(١) راجع المذكرة الأيضاحية المرفقة بدستور وقانون انتخاب سنة ١٩٣٠ . يجب أن لا ننسى أيضاً أن من بين الأسباب المهمة التي أدت إلى انتشار الانتخاب العام في الدول الغربية التطور الصناعى وازدياد عدد العمال ومطالبهم بالحقوق الانتخابية للوصول إلى انتخاب ممثلين عنهم في المجالس النيابية . أما مصر فبكد زراعى وحركة العمال عندنا مازالت في المهد ، ولم يتصاعد من جماعات الشعب صوت بالمطالبة بالانتخاب العام .

(٢) يفرقون عادة بين الشروط اللازمة توفرها للتمتع بحق الانتخاب (Conditions de Jouissance) ، والشروط اللازمة لاستعمال هذا الحق (Conditions d'exercice) وستكلم هنا أولاً عن الشروط اللازمة توفرها للتمتع بحق الانتخاب .

وأرتباط الفرد بالوطن ارتباطاً وثيقاً . ويظهر ذلك من دراسة كل شرط من هذه الشروط على حدة .

أولاً - الجنسية : الاشتراك في الشئون العامة قاصر على الوطنيين وحدهم فالأجانب لا يتمتعون بالحقوق السياسية ولا يمكن أن يكونوا ناخبين أو مرشحين للمجالس النيابية . هم ضيوف تسمى عليهم قوانين البلد الذي ينزلون فيه دون أن يكون لهم الاشتراك في وضع هذه القوانين أو في إدارة هذه البلاد . تلك قاعدة بديهية أولية مطبقة في جميع بلاد العالم الراقية . وفي مصر نظراً للأمتيازات الأجنبية يشترك الأجانب الى حد ما في الادارة المحلية ، فهم ينتخبون ويُنْتخَبون للمجالس المحلية المختلطة وبلدية الاسكندرية^(١) ولكنهم لا يشتركون في الانتخابات البرلمانية ولا يمكن بطبيعة الحال أن يرشحوا أنفسهم لعضوية البرلمان . وقد نصت المادة الأولى من قانون الانتخاب على أن « لكل مصرى » حق انتخاب أعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس الشيوخ الخ . فالجنسية المصرية إذن شرط أساسي للاشتراك في الانتخابات البرلمانية . ولكن لم يفرق قانون الانتخاب بين الجنسية المصرية الأصلية والجنسية المصرية المكتسبة ، فلم يتجنس الحديث العهد بالجنسية المصرية ، حق الاشتراك في انتخاب أعضاء البرلمان كالمصري الأصل . وهذه المساواة التامة في الحقوق السياسية متقدمة . لقد أهتمت الدساتير والقوانين الغربية ، خصوصاً في الفترة الأخيرة ، بمسألة المتجنسين . والفكرة السائدة فيها هي عدم الاعتراف لهم بالحقوق السياسية وحق الانتخاب والنيابة عن الأمة على قدم المساواة مع الوطنيين إلا بعد مدة اختبار (Stage de Civisme) يشبتون فيها حسن نيتهم وولائهم لوطن الجديد . وأدى تساهل قوانين بعض البلاد في هذا الشأن في الماضي القريب إلى نتائج وخيمة ، مثال ذلك ما حصل في انكلترا أثناء

(١) يجب أن يتغير هذا الحال الآن بعد أن استردت مصر في مؤتمر مونترو حريتها في التقنين والتشريع وفرض الضرائب على جميع السكان من مصريين وأجانب ، وبعد أن حصلت من الدول على الاعتراف بمبدأ إلغاء الامتيازات الأجنبية من جميع الوجوه ، وتمصير المحاكم المختلطة تدريجياً في غضون فترة انتقال مناسبة (١٢ سنة) روعي فيها تطمين الأجانب المقيمين في بلادنا ورياضتهم على العهد الجديد .

الحرب العظمى . فقد تمكن شخص مجرى الأصل اسمه تريبنش Tribich من التجنس بالجنسية الانكليزية وتوصل - بعد ان آتخذ لنفسه اسم لنكلن (lincoln) - من أن ينتخب عضواً في مجلس العموم بعد سنة من تجنسه ، وبذلك أمكنه حسب أعرافه أن يتجسس مطمئناً لمصلحة المانيا وحلفائها . ولهذا الاسباب أقترح بعضهم عدم الاعتراف للمتجنسين ولترتيبهم بالحقوق السياسية إلا تدريجياً طبقة بعد طبقة . فالمتجنس نفسه لا يتمتع مدة حياته بالحقوق السياسية فلا ينتخب ولا يُنتخب للبرلمان . ويكون لأبنائه حق الانتخاب فقط لاحق ترشيح أنفسهم للبرلمان . ولأبناء هؤلاء (الطبقة الثالثة) جميع الحقوق السياسية كالوطنيين الأصليين . ويكفى في نظرنا أن يعترف للاجنبي المتجنس نفسه بحق التصويت السياسى بعد مدة من تجنسه ، خمسة أو عشرة أعوام مثلاً ، وهي مدة كافية لثبث من إخلاصه لوطنه الجديد . ويصح أن يكون تشددنا أكثر من ذلك فيما يتعلق بالحق الانتخاب ، بل بحق الترشيح والنيابة عن الامة أى العضوية في البرلمان .

مانيا - الجنس (نصريت الفساء) - لا زالت قوانين بعض الدول تشتراط في الناحيين أن يكونوا من المذكور مثل ذلك فرنسا ومصر . فتص المادة الأولى من قانون الانتخاب المصرى على أن « لكل مصرى من المذكور حق انتخاب أعضاء مجلس النواب الخ » . وعلى العكس اعترفت دساتير عديدة لفساء بالحقوق السياسية والانتخابية بعد أن ظللن محرومات منها مدة طويلة . فنذ ٣٠ سنة فقط كانت البلاد التى تعترف للنساء بحق الانتخاب أعجوبة دستورية . أما اليوم فان البلاد التى تحرم النساء من هذا الحق تعد متأخرة سياسياً واجتماعياً . وكانت الولايات المتحدة الداخلة في تكوين جمهورية الولايات المتحدة الاميركية أسبق من غيرها في الاعتراف للنساء بحق الانتخاب . فمنحتهن ذلك ولاية وومنجن في سنة ١٨٦٩ . وولاية كولورادو في سنة ١٨٩٣ . وايداهو في سنة ١٨٩٦ . ووشنجنون سنة ١٩١٠ . وكاليفورنيا سنة ١٩١١ . ودستور الاتحاد نفسه (التعديل التاسع عشر 19e. Amendement) في ٢٦ أغسطس سنة ١٩٢٠ . فلأمر بركات الآن في الولايات المتحدة كلها حق الاشتراك في انتخاب

رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشيوخ والنواب وأعضاء المجالس النيابية في الولايات أو الولايات المختلفة .

وللنساء حق التصويت في الدانمارك منذ ١٩١٥ ، وفي النرويج منذ سنة ١٩١٣ ، وفي لوكسمبورج وهولندا منذ ١٩١٩ ، وفي السويد منذ سنة ١٩٢٠ . واعترفت لمن بذلك وعلى قدم المساواة مع الرجال الدساتير الحديثة التي ظهرت بعد الحرب العظمى كدستور تشيكوسلوفاكيا وبولونيا وبروسيا والبلاد الأخرى الداخلة في تأليف جمهورية الريخ ودولة الريخ نفسها (دستور فيمر) وفنلندا وأستونيا ولتوانيا ولتوانيا والنمسا والمجر وارلندا . وفي انجلترا بحسب قانون ٦ فبراير سنة ١٩١٨ كان للرجال حق الانتخاب ابتداء من سن الحادية والعشرين وللنساء ابتداء من سن الثلاثين ، ولكن في سنة ١٩٢٨ سوت انكلترا بين الرجال والنساء من حيث استعمال الحقوق الانتخابية وخصوصاً بالنسبة لشرط السن ، وأصبح للنساء حق التصويت ابتداء من سن الحادية والعشرين كالرجال تماماً . بل صارت أغلبية هيئة الناخبين في المملكة مكونة منهم (عدد الناخبين جميعهم بعد قانون سنة ١٩٢٨ مباشرة كان ٣٥ مليوناً تقريباً منهم ١٣ مليوناً وربع المليون تقريباً من النساء) . وقد سبقت الممتلكات البريطانية المستقلة (الدومينيون) دولة انجلترا نفسها في الاعتراف للنساء بالحقوق السياسية .

وسوى دستور ٩ ديسمبر سنة ١٩٣١ الأسباني (مادة ٣٦) بين الرجال والنساء ، فلأفراد الأمة من الجنسين حق الانتخاب ابتداء من الثالثة والعشرين . وفي تركيا الكيالية عدل الدستور أخيراً في ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٤ وأصبح لجميع المواطنين ذكوراً وأنثاء حق الانتخاب ابتداء من سن الثانية والعشرين (مواد ١١ و ١٢ من الدستور) ، بعد أن كان هذا الحق مقصوراً على الذكور وحدهم . وفي روسيا السوفيتية أصبح للنساء نفس الحقوق الانتخابية التي للرجال (دستور ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٦ مادة ١٣٧) . وفي اليونان قرر ديكريته صادر في ٣٠ يناير سنة ١٩٣٠ منح النساء اللاتي يعرفن القراءة والكتابة ويبلغ سنهن ٣٠ سنة على الأقل حق الاشتراك في الانتخابات البلدية . وأصبح للنساء بحسب دستور الهند الجديد الحق في الانتخاب والمعضوية في البرلمان الاتحادي .

وأشار الدستور البلجيكي بعد تعديله في سنة ١٩٢١ إلى تصويت النساء (مادة ٤٧) تاركا تحقيق ذلك لقوانين عادية يصدرها البرلمان بأغلبية الثلثين . ومنذ قانون ١٥ أبريل سنة ١٩٢٠ صار للنساء حق الانتخاب للمجالس البلدية ، وقد استعملن حقن هذا لأول مرة في ٢٤ إبريل سنة ١٩٢١ ^(١) . ونصت المادة السادسة من دستور رومانيا (دستور سنة ١٩٢٣) على أن لقوانين عادية صادرة بأغلبية الثلثين تحديد الشروط الواجب توفرها في النساء لكي يعترف لهن بالحقوق السياسية . وترك دستور يوجوسلافيا الصادر في ٣ سبتمبر سنة ١٩٣١ لقوانين عادية الاعتراف للنساء بحق الانتخاب . أما في فرنسا فقد وافق مجلس النواب أكثر من مرة على منح الفرنسيات حق الانتخاب ولكن عارض مجلس الشيوخ ولا زال يعارض في ذلك ولا شك أن هذه المعارضة لن تدوم طويلاً بعد الآن .

نرى مما تقدم أن عدد البلاد التي تعترف للنساء بالحقوق السياسية أخذ في الازدياد يوماً بعد يوم . وفي الواقع معظم الحجج التي أدلى بها لتبرير حرمان النساء من هذه الحقوق لا قيمة لها وأثبتت التجربة في البلاد المتقدمة أن النساء لم يستن استعمال حقوقهن . ولم يقل أحد أن الدول التي أعترفت للنساء بحق التصويت السياسي سواً حالاً من الدول الأخرى . فالنساء في الولايات المتحدة الأميركية يشتركن منذ سنة ١٩٢٠ في انتخاب رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشيوخ والنواب ولم نسمع أن الولايات المتحدة ضعفت أو أعتراها الوهن . وعلى العكس يمكن تبرير حق النساء في الاشتراك في الشؤون العامة وفي انتخاب أعضاء البرلمان بحجج عديدة : -

(١) الاعتراف لهن بهذا الحق نتيجة طبيعية للنظام الديمقراطي لأن الديمقراطية ترمي إلى إشراك أكبر عدد ممكن في الحكم فلا يمكن إهمال النساء وهن نصف الأمة على أقل تقدير .

(٢) النساء كالرجال لهن مصالح مختلفة فهن يدفعن الضرائب كالرجال ويساهمن

(١) وأعطت المادة الثانية من قانون ٩ مايو سنة ١٩١٩ البلجيكي حق الانتخاب لآرائم وأمهات رجال الجيش الذين قتلوا في الحرب العظمى وكذا للنساء اللواتي اعتقلن العدو لأسباب سياسية أثناء احتلاله للأراضي البلجيكية .

في الأعمال الحرة فنهن التاجرة والمدرسة والمحامية والطبيبة والصحافية ، ويشغلن في المصانع ويتأثرن بجميع أفراد الأمة بالقوانين التي تسنها الدولة وبسير المرافق العامة ، فطبيعى أن يسمح لهن بالأشتراك في الشؤون العامة للدفاع عن مصالحهن .

(٣) فكرة حرمان النساء من الأشتراك في الشؤون العامة كانت مبنية على تفوق الرجل الغريزي على المرأة ولكن أثبت النساء في السنوات الأخيرة على الخصوص أن في استطاعتهم مجارة الرجال في جميع الأعمال حتى العسكرية منها . فالفتاة التركية الحديثة تعلم الرماية بجانب الفتي التركي . والصور والأخبار التي تنشرها الجرائد اليومية عن الحرب الأهلية الأسبانية ترينا كيف تشترك نساء إسبانيا جنباً إلى جنب مع رجالها في الدفاع والهجوم . وروسيا البلشفية لم تترفع عن تجنيد فرق بأسرها من النساء لاستخدامها وقت الحاجة . ولا يمكن إنكار الدور الهام الذي قامت به النساء في أوروبا وأمريكا أثناء الحرب العظمى فقد حللن محل الرجال في كثير من المصانع وتعرضن لأخطار كبيرة وتطوعن للخدمة في المستشفيات أفواجاً لتضميد الجرحى ومؤاساة المرضى الخ .

(٤) أمام صندوق الانتخاب يتساوى الغنى والفقير ، الرفيع والوضيع ، السيد والخدام ، صاحب العمل والعامل ، الأثمي والمتعلم ، الأنعمى والمبصر ، فلم لا يتساوى المرأة بالرجل ؟ ليس من المعقول أن نحرم النساء مهما كانت درجة ثقافتهن من الحقوق السياسية ونعترف بها للرجال حتى الأميين منهم . فسيده جلييلة « كأم المصريين » لا تنتخب ولكن لأغبي فلاح في أحقر قرية حق الانتخاب ! آسة مهبدة « كآبنة الشاطئ » لا تتمتع بحق التصويت السياسى بينما يتمتع بهذا الحق بائع « الترمس » وجامع أعقاب السجائر ! هل هذا يرضيك ؟ إننا لا نقول بالأعتراف بالحقوق السياسية ومنح حق الانتخاب لجميع النساء قوراً الجاهلات منهن والمتعلات . كفى هيئة الناخبين في مصر جهلاؤها من الرجال ! ولكن نرى أنه من العدل الاعتراف بهذه الحقوق للنساء المتعلات وعددهن في ازدياد مضطرد . ولكن ما هو مقياس التعليم ؟ أنكتفى بمعرفة القراءة والكتابة أم نشترط الشهادات الدراسية ؟ هذه في نظرنا مسألة ثانوية ويمكن الأكتفاء بمبدئي بالشهادة الابتدائية أو بشهادة الدراسة الثانوية أو ما يعادلها .

هـ) وأخيراً أدى دخول النساء في الميدان السياسي الى تحسين الشرائع خصوصاً ما يمس المسائل الاجتماعية وتشغيل الاطفال والنساء في المصانع والشؤون الصحية الخ . بالرغم من كل ما تقدم لا زال البعض يعارض في الاعتراف بالحقوق السياسية للمرأة ، وحجة الحجيج أن هذا يلهمها عن شؤون المنزل «مملكة المرأة» كما يقولون . ولكن ان صح هذا بالنسبة للمرأة النائية أو عضو البرلمان فهو لا ينطبق على الناحية . لأن الاشتراك في الانتخاب لا يستغرق دهرأ بل دقائق معدودة ، ولا يتجدد يومياً بل كل عدة سنوات . وحق بالنسبة للمرأة النائية فالاعتراض لا قيمة له أصلاً لاننا إذا أردنا أن تنصرف المرأة الى شئون العائلة فقط لا يمكن أن نحرم عليها دخول البرلمان ، بل يجب أيضاً أن نمنعها من الاشتغال خارج المنزل في أى عمل كان . يجب أن نمنعها من مزاوله الطب والتفريغ والصحافة والمحاماة والتمثيل والتجارة والتدريس والعمل في المصانع وفي المحلات التجارية الخ . فهل هذا ممكن أو مرغوب فيه ؟ لقد بدأت ألمانيا النازية تحقق مثل هذا البروجرام فلننتظر نتيجة التجربة ! أما في جميع البلاد الأخرى الديمقراطية المتقدمة فان فكرة مساواة الرجل بالمرأة من حيث الحقوق المدنية والعامة والسياسية تسير وتتحقق بسرعة مذهشة . وهما هي تركيا قد منحت النساء منذ ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٤ حق الانتخاب ابتداء من الثانية والعشرين وحق الترشيح للنياحة في المجلس الوطني ابتداء من الثلاثين أسوة بالرجال تماماً . وسيأتى غداً دور مصر .

ثالثاً - السوم : - جميع الشرائع نحدد سنًا للبلوغ المدني وهناك أيضاً من للبلوغ السياسي ، فلا يشترك أفراد الأمة في الشؤون العامة ولا يكون لهم الحق في التصويت السياسي والانتخاب إلا اذا بلغوا سنًا معينة . ففي مصر تنص المادة الأولى من قانون انتخاب سنة ١٩٢٣ المعدل بالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ ، وهو المعمول به الآن بعد إعادة نشره في ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٣٥ ، على ان : « لكل مصري من الذكور حق انتخاب أعضاء مجلس النواب متى بلغ إحدى وعشرين سنة ميلادية كاملة وأعضاء مجلس الشيوخ متى بلغ خمساً وعشرين سنة ميلادية كاملة » . وكما كان الدستور رجباً كلما كان سن البلوغ السياسي مرتفعاً ، وعلى العكس تميل الدساتير الديمقراطية عادة الى تخفيض سن الانتخاب وشن النياحة أى العضوية في البرلمان . قانون الانتخاب

المصري رقم ٢٨ لسنة ١٩٣٠ الصادر في عهد دستور سنة ١٩٣٠ الرجعى رفع السن الانتخابية إلى ٢٥ سنة لانتخاب أعضاء كل من المجلسين بعد أن كانت ٢١ سنة بالنسبة لناخبي أعضاء مجلس النواب . وفسرت وزارة أسماعيل صدق باشا ذلك بقولها : « على أن استعمال حق الانتخاب يجب أن يبدأ مع تمام السنة الخامسة والعشرين أسوة بما هو متبع في كثير من البلاد وتقريرا بين سن الرشد المدني (٢١ سنة الآن) وسن الرشد السياسى إذ أن الأخير يقتضى ممارسة أطول للرجال ولأسباب الحياة » ^(١) . وأكثر دساتير الثورة الفرنسية الكبرى تطارفا دستور ٢٤ يونيه سنة ١٧٩٣ وهو يحدد سن البلوغ السياسى بواحد وعشرين سنة كاملة . أما دستور سنة ١٨١٤ الرجعى الصادر بعد عودة الملكية (La Restauration) فإنه رفع السن الانتخابية إلى ٣٠ سنة ، وخفضها دستور سنة ١٨٣٠ وهو أكثر ديموقراطية من السابق الى ٢٥ سنة . ومنذ سنة ١٨٤٨ الى الآن أصبح سن الانتخاب محددًا فى فرنسا بواحد وعشرين سنة كاملة وهى السن التى أخذت بها كثير من البلاد كالولايات المتحدة الأمريكية ، وبالجيك ، وتشيكوسلوفاكيا بالنسبة لناخبي مجلس النواب من الجنسين (مادة ٩ دستور ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠) ^(٢) و بولونيا (دستور ١٧ مارس سنة ١٩٢١) ^(٣) واتونيا (دستور ١٥ فبراير سنة ١٩٢٢) ، وارلند الحرة (دستور ٢٥ أكتوبر سنة ١٩٢٢) للناخبين فى هذه البلاد من الذكور والإناث على السواء ، وقانون ٦ فبراير سنة ١٩١٨ فى انكلترا بالنسبة للناخبين الذكور لمجلس العموم ، ومنذ قانون ٢ يوليه سنة ١٩٢٨ لناخبين من الجنسين . وهى السن المحددة أيضا فى مصر كما رأينا لناخبي أعضاء مجلس النواب . أما فى اسبانيا فسن الانتخاب لأفراد الأمة من الجنسين ٢٣ سنة

(١) أنظر المذكرة الإيضاحية المرفقة بدستور وقانون انتخاب سنة ١٩٣٠ .

(٢) أما ناخبو مجلس الشيوخ التشيكوسلوفاكى فيشترط أن يكون سنهم ٢٩ سنة على الأقل (٢٥ سنة فى مصر) .

(٣) ولكن قانون الانتخاب الصادر بتاريخ ٨ يولية سنة ١٩٣٥ فى ظل دستور ٢٣ أبريل سنة ١٩٣٥ الرجعى وهو الدستور الحالى رفع السن الانتخابية إلى ٢٤ سنة كاملة على الأقل للرجال وللنساء فيما يتعلق بانتخاب مجلس النواب .

(دستور ٩ ديسمبر سنة ١٩٣١) وفي ليتوانيا ٢٤ سنة (دستور ١١ مايو سنة ١٩٣٨) وفي ألمانيا كان دستور سنة ١٨٧١ وإلى سنة ١٩١٨ يحدد سن الانتخاب بخمسة وعشرين سنة على الأقل . أما دستور فيمهورية الجمهورية الديمقراطية فخفضها إلى عشرين بالنسبة لجميع الناخبين رجالا ونساء . (مادة ٢٢ دستور ١١ أغسطس سنة ١٩١٩)^(١) وفي تركيا كان إلى سنة ١٩٣٤ الكل تركى من المذكور حق انتخاب أعضاء المجلس النيابى متى بلغ ١٨ سنة كاملة (دستور ٢٠ أبريل سنة ١٩٢٤ مادة ١٠) ومعنى ذلك أن للفتيان ولتلاميذ المدارس الثانوية حق الانتخاب ! وليس من الحكمة تخفيض السن الانتخابية إلى هذا الحد فإن الناخبين فى هذه السن يملكون بطبيعة الحال إلى التطرف وينقادون بسهولة لتأثير اللفظ ولا يحسنون الاختيار . وقد ارتفعت عدة أصوات فى ألمانيا قبل النظام النازى مطالبة بالعودة إلى السن الانتخابية القديمة (٢٥ سنة) . ولا شك أن خفض سن التصويت السياسى فى ألمانيا بدستور سنة ١٩١٩ إلى سن العشرين أثرا كبيرا فى نجاح الحركة النازية وزعيمها وهى التى تعتمد قبل كل شئ على الشباب . وعدلت تركيا فى ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٤ السن الانتخابية فى نفس الوقت الذى منعت فيه للنساء حق الانتخاب وأصبحت هذه السن ٢٢ عاما كاملة المذكور والأثاث .

رابعاً - *L'aptitude Morale* . - تقصد بالأختيار هنا أن لا يكون

قد سبق الحكم على الشخص بأحكام مزرية بالشرف أو بحسن السمعة . فجميع القوانين الانتخابية فى جميع بلاد العالم المتحدين تحرم من الانتخاب والحقوق السياسية الأشخاص الذين سبق الحكم عليهم فى جرائم معينة . فالقاتل أو السارق أو النصاب أو المزور أو المرتشى مثلا الذين يثبت عليهم ذلك بأحكام قضائية من المحاكم لا يعتبرون أهلا للمشاركة فى انتخاب أعضاء البرلمان ولا لأن يكونوا بطبيعة الحال أعضاء فيه . الهيئة الاجتماعية تجمعهم فلا يعقل أن تدعوم للمشاركة فى إدارة شؤونها . ولكن

(١) ومن البلاد التى حددت سن الانتخاب ابتداء من سن العشرين للرجال وللنساء النمسا (دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠) وقد استعفى عنه بدستور سنة ١٩٣٤) بافريا دستور ١٤ أغسطس سنة ١٩١٩ . بروسيا دستور ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٢٠ . استونيا دستور ١٥ يونيو سنة ١٩٢٠ .

هناك مع ذلك ميلا عاما في الوقت الحاضر إلى التساهل بعض الشيء في هذا الشأن، تبعا لنظريات الجنائية والأجتماعية الحديثة التي ترمى إلى تمكين الشخص السابق الحكم عليه في جريمة من الجرائم من استرداد مكانته بقدر الامكان في الجماعة بعد تأدية عقوبته . ونلاحظ أن بعض الجرائم التي يترتب عليها سقوط حق الانتخاب قد لا تمس مرتكبها في سمعة وشرفه كالجرائم السياسية (القتل السياسي مثلا) . وتميز القوانين الانتخابية عادة من، حيث الحرمان من حق الانتخاب، بين الجنائيات والجنح والمخالفات .

فالمخالفات لا يترتب عليها عادة سقوط حق الانتخاب . ولا يعقل أن يحرم شخص من حقوقه الانتخابية لأرتكابه مخالفة للأنظمة للسيارات مثلا ، أو لفتح محلا من المحلات الخطرة أو المضرة أو المقلقة للراحة بدون رخصة ، أو لاشغاله الطريق بدون إذن من الجهات المختصة . وعلى العكس الحكم على شخص في جنائية يترتب عليه غالباً حرمانه نهائيا من الحقوق السياسية . أما الجنح فبعضها فقط هو الذي يؤدي إلى الحرمان من هذه الحقوق . وفي كثير من البلاد الحرمان في حالة الجنح الآن مؤقت لا مؤبد . ويتراوح هذا التوقيف عادة من خمسة إلى ١٥ سنة . ونورد هنا على سبيل المثال نص المادة ٤ من قانون الانتخاب المصري المعاد نشره في ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٣٥ قالت : -

« يحرم من الانتخاب أبداً :

« (١) المحكوم عليهم بعقوبة من عقوبات الجنائيات .

« (٢) المحكوم عليهم في جنائية بعقوبة من عقوبات الجنح .

« ويحرم كذلك من الانتخاب للعدد المينة بعد :

« (١) المحكوم عليهم في سرقة أو أخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو خيانة

أمانة أو غدر أو رشوة أو تفالس بالتدليس أو تزوير أو استعمال أوراق مزيفة أو شهادة

زور أو إغراء شهود أو هتك عرض أو أفساد أخلاق الشباب أو تشرد أو في جريمة

أرتكبت لتتخلص من الخدمة العسكرية ، وكذلك المحكوم عليهم لشروع منصوص

علية لأحدى الجرائم المذكورة ، وذلك لمدة ١٥ سنة من تاريخ الحكم النهائي .^(١)
 (٢) المحكوم عليهم في جريمة من الجرائم الانتخابية المنصوص عليها في المواد ٦٥ و ٦٦ و ٧٠ و ٧١ و ٧٣ و ٧٤ من هذا القانون أو في الشروع في جريمة من تلك الجرائم ، وذلك لمدة خمس سنوات من الحكم النهائي .
 (٣) المحكوم عليهم في إحدى الجناح المنصوص عليها في قانون المخدرات رقم ٢١ لسنة ١٩٢٨ . وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ أقتضاء العقوبة^(٢)
 « والاحكام الصادرة بعقوبة من جهات الحكم غير العادية لا يترتب عليها سقوط الحق في الانتخاب^(٣) »

ونلاحظ أن الحرمان من حق الانتخاب في جميع الاحوال المتقدمة لاحتياج لان ينطق به القاضي في الحكم ذاته بل هو ناتج عن القانون مباشرة . ويمكن للأشخاص المحكوم عليهم في الجرائم السابقة أن يستردوا مع ذلك حق الانتخاب اذا صدر عفو شامل عن الجرائم التي ارتكبوها ، فالعفو الشامل Annistie لا يلغى العقوبة فقط بل يحو الجريمة نفسها فاعتبر كأنها لم تكن . والعفو الشامل كثيراً ما يصدر بالنسبة للجرائم السياسية .

(١) بحسب قانون نمره ١١ لسنة ١٩٢٣ حتى بعد تعديله بالقانون نمره ٤ لسنة ١٩٢٤ كان الحرمان لمرتكي الجناح المتقدمة أديا كما هو الحال بالنسبة للأشخاص المحكوم عليهم في جنابة . ولكن عند إعادة نشر قانون الانتخاب في ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٣٥ جعل الحرمان مؤقتاً لمدة ١٥ سنة كما كان الحال في قانون انتخاب سنة ١٩٣٠ . وهذا مثل لروح التساهل التي أشرنا إليها والتي ترى الى السماح لمن سبق الحكم عليهم وأتموا عقوبتهم من استرداد مكائهم وحقوقهم في المجتمع .

(٢) أضيفت جناح المخدرات بقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٢٨ وقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٣١ الى الجرائم التي يترتب عليها الحرمان من حق الانتخاب .

(٣) المقصود « بجهات الحكم غير العادية » على الخصوص المحاكم العسكرية وكان لهذا النص أهمية خاصة في مصر في قانون انتخاب سنة ١٩٢٣ لوجود أحكام صدرت على مصريين من المحاكم العسكرية الانكليزية أثناء قيام الاحكام العرفية البريطانية منذ ٢ نوفمبر سنة ١٩١٤ الى أن ألغيت نهائياً في ٥ يوليو سنة ١٩٢٣ بعد صدور قانون التضمنات المصري نمره ٢٥ لسنة ١٩٢٣ .

د - وقف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة لبعضهم الأشخاص .

رأينا فيما تقدم أن الشروط المبينة على الجنسية والجنس والسن والاعتبار (عدم سبق الحكم على الشخص في جناية أو في بعض الجناح) لاتعارض مع الاقتراع العام . وهناك فوق ذلك طوائف أخرى من الشعب يوقف عادة استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة لها لمدد مختلفة وهذه الطوائف هي الآتية : (١) المحجور عليهم (٢) المصابون بأمراض عقلية (٣) الأشخاص الذين أشهر افلاسهم لمدة كذا من السنوات من تاريخ إشهار الإفلاس (٤) رجال العسكرية في كثير من البلاد ماداموا تحت السلاح ، ويسرى حكم هذه القاعدة عادة في البلاد المذكورة على الأشخاص الداخلين في أية هيئة رسمية ذات نظام عسكري . وقد نص على كل ذلك قانون الانتخاب المصري الحالي في المواد ٥ و ٦ :

مادة ٥ « يوقف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة للأشخاص الآتي ذكرهم :

« (١) المحجور عليهم مدة الحجر والمصابون بأمراض عقلية المحجورون مدة حجرهم .

« (٢) الذين أشهر افلاسهم مدة خمس سنوات من تاريخ إشهار افلاسهم إلا إذا رد اليهم اعتبارهم قبل ذلك (١) »

مادة ٦ - « حق الانتخاب للضباط وصف الضباط والجنود في الجيش أو في البحرية الذين لبسوا في الاستداع أو في أجازة حرة موقوف ماداموا تحت السلاح ويجرى حكم هذه القاعدة على الضباط وصف الضباط والجنود في البوليس أو في مصلحة خفر السواحل أو أى شخص في أية هيئة ذات نظام عسكري » . (٢)

(١) عبارة « الا إذا رد اليهم اعتبارهم قبل ذلك » لم تكن موجودة في قانون انتخاب نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ وأضيف بقانون نمرة ٤ لسنة ١٩٢٤ واحتفظ بها قانون انتخاب سنة ١٩٣٠ والمرسوم بقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٣٥ (٢٠ ديسمبر سنة ١٩٣٥) .

(٢) يجب أن نقرأ عبارة « أو أى هيئة ذات نظام عسكري » تفسيراً معقولاً فهي لا تشمل مثلاً القمصان الزرقاء ، بالرغم من تنظيمهم تنظيمًا عسكرياً تحت إشراف هيئة أو مجلس أعلى له صفة شبه رسمية .

ويلاحظ أن من أسباب الحجر في مصر « السفه » أى تبذير المال وتضييعه على خلاف مقتضى الشرع والعقل كما يقول علماء الشريعة . فالسفيه المحجور عليه يحرم من حق الانتخاب مدة الحجر وإن كنا لا نرى صلة بين السفه واستعمال الحقوق الانتخابية . أما المصابون بأمراض عقلية فقد يحجر عليهم وحينئذ يدخلون في عداد الطائفة الأولى . أما غير المحجور عليهم فلا يحرمون من حقهم الانتخابي إلا إذا كانوا محجوزين (internés) . فالمجننون أو المعتوه غير المحجور عليه والذي لم تحجزه جهات الإدارة في مستشفى المجاذيب - والعياذ بالله - أو في أى مكان آخر معد لذلك له استعمال حق الانتخاب . وليس لجنة الانتخاب منعه من التصويت ولا لجنة المكلفة بأعداد جدول الانتخاب إسقاط اسمه من هذا الجدول . هذا ما قرره محكمة النقض في فرنسا في ٨ ابريل سنة ١٩١١ (مجموعة سبرى سنة ١٩١١ . ١ . ص ٦٣) وهو الحل المستفاد أيضاً من المادة ٥ قانون الانتخاب المصرى إذ أنها لم تقرر وقف استعمال الحقوق الانتخابية إلا للمحجور عليهم والمصابين بأمراض عقلية « المحجوزين مدة حجزهم » . ويستفاد من ذلك بطريق العكس أن المصابين بأمراض عقلية غير المحجوزين لا يوقف استعمال حقهم الانتخابي إلا إذا حجر عليهم .

أما المفلس فهو التاجر الذى توقف عن دفع ديونه وأشتهرت المحكمة التجارية إفلاسه ويترتب على ذلك في كثير من البلاد حرمانه من الحقوق السياسية لمدة طويلة أو قصيرة حسب تشريع كل بلد . ومعظم القوانين الانتخابية الحالية مشبعة بروح المطلق على المفلس فلا توقف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة له إلا لمدة قصيرة : ثلاث سنوات من تاريخ إشهار الإفلاس في فرنسا ، وخمس سنوات في مصر . ويصح للتاجر الذى أشهر إفلاسه مع ذلك استعمال حقوقه الانتخابية قبل انتهاء مدة الخمسة سنوات المذكورة إذا رد إليه اعتباره . وبمقارنة نصوص قوانين ألتخاب سنة ١٩١٣ و ٩٢٣ و ٩٣٥ و ٩٣٠ ببعضها يمكننا تتبع تطور التشريع المصرى في هذا الصدد . فقانون سنة ٩١٣ مادة ٥ كان يحرم الأشخاص الذين أشهر إفلاهم حرماناً نهائياً من حق الانتخاب . وقانون سنة ١٩٢٣ لم ينص إلا على وقف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة لهم لمدة خمس سنوات فقط . أما قانون انتخاب نمرة ٤ لسنة ٩٢٤ وقانونا انتخاب سنة

٩٣٠ وسنة ٩٣٥ فأنها خفت من ذلك أيضاً بأضافة عبارة « إلا إذا رد اليهم (المفلسين) أعتبارهم قبل ذلك ». وجميع هذه النصوص متعلقة بالمفلس حسن النية (الأفلاس البسيط) أما التفالس بالتدليس فهو جنحة يترتب على ارتكابها الحرمان من حق الانتخاب لمدة ١٥ سنة من تاريخ الحكم النهائي كما رأينا (أنظر مادة ٤ من قانون انتخاب ٣٠ ديسمبر سنة ٩٣٥).

نلاحظ أخيراً أن السبب في وقف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة لرجال الجندية ما داموا تحت السلاح هو أبعاد الجيش عن السياسة . ونظراً لما طبع عليه العسكريون من النظام والطاعة فقد يتأثرون إلى حد كبير في إعطاء أصواتهم بأراء رؤسائهم . ولكن هذه المؤثرات تزول أو يضعف أثرها إذا كان الأفراد المذكورون في الاستيداع أو في الأجازه الحرة ولذلك نص قانون الانتخاب المصري كغيره من القوانين الانتخابية في البلاد الأخرى على أن للضباط وصف الضباط والجنود الخ . . الذين في الاستيداع أو في الأجازه الحرة الاشتراك في الانتخابات .

وبعض البلاد تسمح للعسكريين كغيرهم من الأفراد باستعمال الحقوق الانتخابية كالولايات المتحدة الأمريكية وأنجلترا . وفي بلجيكا للضباط استعمال هذه الحقوق . وفي فرنسا كان للعسكريين حق التصويت السياسي في عهد الثورة والقنصلية (Consulat) وفي معظم القرن الماضي إلى سنة ١٨٧٢ ، ولكن لم يكن تصويتهم في أغلب الأحيان حراً . ففي السنة العاشرة من الثورة (L'an X.) مثلاً ، حينما استغنى الشعب الفرنسي في تعيين نابليون بونابرت « قصلاً » دائماً ، جمع أحد القواد جيوشه وخطب فيهم قائلاً : « أيها الأخوان أن المطلوب هو تعيين بونابرت قصلاً لمدى الحياة . والآراء حرة ، حرية تامة . ولكن أحذركم مع ذلك أن أول فرد منكم يعارض في انشاء القنصلية لمدى الحياة سيعدم رمياً بالرصاص على رأس فرقته . فلتحى الحرية ! » .

هـ - جدول الانتخاب : لا يجوز لأحد الاشتراك في الانتخابات ما لم يكن اسمه مقبلاً في الجدول :

ظاهر مما تقدم أن الشروط التي تشترط في الناخبين حتى في البلاد التي تأخذ

بالأقتراع العام عديدة ولا يمكن التحقق من توفرها جميعاً في كل ناخب على حدة أثناء عملية الانتخاب نفسها فإن ذلك يستغرق وقتاً طويلاً، ويستدعى تهريرات وأنماطاً قلائد من سن الناخب وجنسيته وعدم سبق الحكم عليه بأحكام جنائية وعما إذا كان محجوراً عليه أو مشهوراً إفلاسه أو منتمياً إلى هيئة ذات نظام عسكري الخ. ولتسهيل ذلك عملياً نشأ نظام جداول الانتخاب الدائمة (listes électorales) ففي كل قسم من أقسام الدولة الإدارية (في كل مدينة أو قرية مثلاً) يوجد جدول انتخاب دائم يشمل على أسماء جميع الأشخاص الذين توافرت فيهم الصفات المطلوبة لتولي الحقوق الانتخابية في هذا القسم أو الدائرة ^(١). ويسعد إلى لجان خاصة تحرير هذه الجداول ومراجعتها سنوياً لإضافة أسماء من أهملوا بغير حق في المراجعات السابقة والذين أصبحوا حائزين للصفات التي يشترطها القانون لتولي الحقوق الانتخابية، ولحذف أسماء المتوفين والذين فقدوا الصفات المطلوبة (انظر مادة ١٧ قانون انتخاب). وتلافياً لكل خطأ أو سهو مقصود أو غير مقصود تنص القوانين الانتخابية في جميع البلاد على اجراءات خاصة لعرض الجداول سنوياً لمدة معينة لكي يطلع عليها أفراد

(١) تنص المادة ٧ من قانون الانتخاب المصري الحالي مثلاً (مرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥) على ما يأتي : « يكون بكل مدينة أو قرية تابعة للدرية جدول انتخاب دائم تحرره لجنة مؤلفة من العمدة أو من يقوم مقامه رئيساً ومن المأذون ومن واحد من الأعيان يعرف القراءة والكتابة يعينه مأمور المركز (فإن لم يكن مأذون يعين المأمور بدله عيناً من الأعيان يعرف القراءة والكتابة) .

أما في كل قسم من أقسام القاهرة والاسكندرية وبورسعيد فتؤلف لجنة تحرير جدول الانتخاب من مأمور القسم أو من ينوب عنه رئيساً ومن اثنين من الأعيان (يعرفان القراءة والكتابة) يعينهما المحافظ . وتؤلف اللجنة في المحافظات الأخرى من مندوب من قبل المحافظ رئيساً ومن اثنين من الأعيان يعرفان القراءة والكتابة يعينهما المحافظ . .

ونصت المادة ٨ على ما يأتي : « يشمل جدول الانتخاب على اسم كل ناخب توفرت فيه في أول ديسمبر الصفات المطلوبة لتولي الحقوق الانتخابية وعلى لقبه وصناعته وسنه وعمل سكنه . .

الشعب^(١) وتسمح لكل فرد أهمل إدراج اسمه في جدول الانتخاب بغير حق أو حصل خطأ في البيانات الخاصة ببيده أن يطلب إدراج اسمه أو تصحيح البيانات الخاصة بالقيّد، كما تسمح عادة لكل ناخب مدرج اسمه في أحد جداول دائرة الانتخاب أن يطلب إدراج إسمه من أهمل بغير حق أو حذف إسمه من أدرج بغير حق كذلك، أو تصحيح البيانات الخاصة بالقيّد (انظر المادة ١٢ من قانون الانتخاب المصرى مثلاً^(٢)).

وبذلك ينسر للتأخيرين ولأفراد الشعب في كل دائرة انتخابية مراجعة ومراقبة أعمال لجان تحرير جداول الانتخاب منعاً لكل خطأ أو سهو أو سوء استعمال السلطة. وتفصل في جميع الطلبات المذكورة لجان أخرى يختلف تشكيلها باختلاف قوانين كل دولة . وهي تألف بحسب قانون الانتخاب المصرى لسنة ١٩٣٥ (مادة ١٣) من المدير أو المحافظ رئيساً (وإذا غاب المدير أو المحافظ تكون الرئاسة للقائم بأعماله) ، ومن قاضى يمينه رئيس المحكمة الابتدائية ، ومن عضو نيابة يمينه النائب العمومى^(٣) . ويمكن استئناف قرارات اللجان المذكورة إلى المحاكم العادية (المحكمة الابتدائية الواقع في دائرة اختصاصها مقر اللجنة التي أصدرت القرار . مادة ١٤ قانون انتخاب مصرى) . ونظراً للضمانات السابقة التي تحيط بتحرير جداول الانتخابات يعتبر القانون أن القيد في الجدول دليل على أن للشخص المقيد حق الانتخاب وعلى العكس لا يسمح للناخب بالاشتراك في الانتخابات إلا إذا كان اسمه مقيداً في الجدول المذكور . ولذا

(١) مادة ١٠ من قانون الانتخاب المصرى (مرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥) : « يعرض جدول الانتخاب في كل مدينة أو قرية أو قسم بالأماكن التي تتعين بقرار من المدير أو المحافظ — ويكون العرض كل سنة في أول يناير الى اليوم الخامس عشر من ذلك الشهر » .

(٢) تقدم هذه الطلبات في مصر كتابة للمدير في المديرات وللمحافظ في المحافظات ويكون تقديمها لغاية اليوم الحادى والثلاثين من شهر يناير في كل عام .

(٣) وتحكم هذه اللجنة في الطلبات من الخامس عشر من فبراير الى الخامس عشر من مارس من كل سنة وبغير رسوم (مادة ١٣ قانون انتخاب مصرى) .

نصت المادة ١٨ من قانون الانتخاب المصرى على أنه : « لكل من أدرج اسمه فى جدول الانتخاب الحق فى الاشتراك فى الانتخاب ولا يجوز لأحد الاشتراك فيه ما لم يكن اسمه مقيداً فى الجدول »^(١). ويعطى لكل من قيد اسمه فى جدول الانتخاب وأصبح قيده فيه نهائياً شهادة بذلك يذكر فيها اسمه ومحل توطئه الخ^(٢).

٢ - طريقة الانتخاب

بعد أن عرفنا من تتكون هيئة الناخبين يجب أن نعرف كيف يستعمل الناخبون حقهم . كيف يشتركون فى انتخاب النواب . ونحن إذا استثنينا تقسيم الدولة الى دوائر انتخابية عديدة وهى قاعدة متبعة فى جميع البلاد تقريباً نجد أن طريقة الانتخاب تختلف باختلاف دساتير وقوانين كل دولة : (١) فبعضها يأخذ بطريقة الانتخاب الفردى والبعض الآخر بطريقة الانتخاب بالقائمة (٢٠) بعضها يهتم بتمثيل الأقليات والبعض الآخر يترك التمثيل للأغلبية (٣) بعض الدساتير وقوانين الانتخاب يجعل الانتخاب على درجتين وبعضها على درجة واحدة (٤) وقد تعدد الأصوات بالنسبة للناخب الواحد أو يعطى كل ناخب صوت واحد فقط (٥) وقد يكون تصويت الناخب اختيارياً أو إجبارياً (٦) سرى أو علنياً (٧) وأخيراً يطالب البعض فى الوقت الحاضر بتمثيل المصالح والحرف الاقتصادية المختلفة علاوة على تمثيل الأحزاب السياسية وهذا

(١) ومع ذلك يعاقب القانون الشخص الذى يشترك فى الانتخابات مع غيره بأن اسمه أدرج فى الجدول بغير حق . أذ تنص المادة ٧٠ من قانون الانتخاب المصرى الحالى على أنه : « يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تتجاوز مائة جنيه مصرى أو بأحدى هاتين العقوبتين : -

١ - أولاً) كل من أبدى رأيه فى انتخاب وهو يعلم أن اسمه أدرج فى الجدول بغير حق »

(٢) نكلمنا هنا عن جدول الانتخاب بصفة عامة أما التفصيلات فوضعها الكلام على الدستور وقانون الانتخاب المصرى

يؤدى بطبيعة الحال الى تغيير طريقة الانتخاب الحالية تغييراً كبيراً. هذه هي أهم المسائل التي سنتعرض لها الآن .

١ - تقسيم المروز الى دوائر انتخابية متعددة لانتخاب أعضاء البرلمان :-

في إيطاليا الفاشستية تعتبر الدائرة كلها دائرة واحدة لانتخاب النواب فيدعى كل ناخب للتصويت على كشف بأسماء جميع النواب وعدد ٤٠٠ نائباً. ولكن هذا ليس انتخاباً حقيقياً لأن اختيار الناخب في هذه الحالة مقيد إذ لا يستطيع الناخب إلا قبول أو رفض هذا «الكشف» الذى يعرضه عليه مجلس الفاشيست الأعلى. أما في البلاد الديموقراطية التى يختار فيها الناخبون النواب اختياراً حراً فمن الصعب اعتبار القطر كله دائرة واحدة وتكليف كل نائب أن ينتخب جميع النواب. بل المتبع في جميع هذه البلاد هو تقسيم القطر إلى دوائر انتخابية عديدة تنتخب كل منها نائباً أو أكثر للبرلمان .

وقد يحدد الدستور نفسه عدد النواب ١٠٠ أو ١٥٠ أو ٢٠٠ مثلاً وحينئذ يصبح عددهم ثابتاً يوزع على أقسام الدولة الإدارية ولا يتغير بتغير عدد السكان زيادة أو نقصاناً. أو يجعل الدستور وقانون الانتخاب التمثيل بنسبة نائب لكل كذا الف من السكان أو الأهالى، وحينئذ يتعرض عدد النواب للزيادة أو النقصان كلما زاد أو نقص عدد السكان أو الأهالى بحسب ما يثبت الأحصاء. وأخذ بالطريقة الثانية في مصر دستور سنة ١٩٢٣ وبالأولى دستور سنة ١٩٣٠. جعل دستور سنة ١٩٢٣ التمثيل بنسبة نائب واحد إلى كل ٦٠ الف من الأهالى فكان عدد النواب ٢١٤ نائباً قبل سنة ١٩٢٧، فلما ظهرت نتيجة التعداد الذى جرى في ذلك العام أصبح عددهم ٢٣٥ نائباً ويزداد عدد النواب بتلك النسبة على أطراف كل عشر سنوات تبعاً لزيادة عدد السكان في مصر (١) .

(١) ما قلناه عن مجلس النواب ينطبق أيضاً على أعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين إذ جعل دستور سنة ١٩٢٣ التمثيل بنسبة شيخ الى كل ١٨٠ الف من الأهالى. فاذا أظهرت نتيجة التعداد في سنة من السنين أن عدد سكان القطر زاد عما كان عليه في تعداد سابق ترتب على ذلك ضرورة زيادة عدد النواب والشيوخ بنسبة زيادة عدد السكان .

وانتقدت المذكرة الأيضاحية لدستور وقانون انتخاب سنة ١٩٣٠ هذه الطريقة « الماطلة » قالت « أن عدد أعضاء مجلس النواب أكثر مما تقتضيه ضرورات الحكم الصالح وحالة البلاد الحاضرة ... وقد كان عدد أعضاء مجلس شورى القوانين ٣٠ وعدد أعضاء الجمعية التشريعية ٨٣ فاشكا أحد من الأخيرة قلة أو ضالة . والمعروف في علوم الأجناع والمشاهد في المجالس الكبيرة العدد أنه كلما زاد العدد كانت المناقشات أقل جدوى وأستقلال الرأى ونضوجه أضعف سببا . وقد حددت لجنة الدستور (يقصد لجنة الثلاثين التي وضعت مشروع دستور سنة ١٩٢٣) هذا العدد أحتذاء لمثال بعض الدول الأوروبية على أن الاستكثار من عدد النواب في تلك الدول يلحظ فيه رقى الترية السياسية فيها وتعدد المصالح واختلافها لىكى تجدد الآراء المتباينة والمصالح المختلفة دائما ممثلا ينطق بلسانها وليس من شك في أنه مع غلبة الشبه في نواحي الحياة المصرية وقلة وجوه الاختلاف ودرجة الترية السياسية يكفى عدد أقل من ذلك العدد بكثير لقضاء كل حاجات التمثيل في مجلس النواب بل أن هذا العدد الأقل سينتخب عن دوائر أوسع يكون بطبيعة الحال أرفع مستوى وأكثر جدارة من متوسط النواب الحاليين . »

« والأمثل في هذا الشأن أن يكون العدد ثابتا بحيث لا تعرض له الزيادة كلما زاد عدد الأهالى بحسب ما يثبتته أحصاء كل عشر سنين ^(١) أذ زيادة عدد الأعضاء على وجه الأضطراد فيها ما فيها من أسباب الارتباك في العمل ، وليست مع ذلك ضرورة لا بد منها اذا روعى بقدر الأمكان في توزيع عدد الأعضاء على دوائر الانتخاب تماويا في عدد السكان . وبما أن أزياد عدد السكان يحصل على وجه العموم بنسبة واحدة في كل دائرة فالتمثيل يظل بذلك عادلا لأطراد التساوى فيه ... »

« وترى الوزارة أن عدد أعضاء مجلس النواب الذى تقضى به الاعتبارات

(١) يجرى أحصاء سكان مصر كل ١٠ سنوات وكان آخر أحصاء ما تم في هذا العام (١٩٣٧) .

المتقدمة يجب ألا يزيد على ١٥٠ وأن يتولى الدستور توزيع هذا العدد على المديريات والمحافظات تاركا تحديد الدوائر الانتخابية إلى قانون .

وبناء على ذلك نصت المادة ٨٠ فقرة أولى من دستور ٢٢ أكتوبر ١٩٣٠ الملحق على ما يأتى : « يؤلف مجلس النواب من ١٥٠ عضواً ويوزع هذا العدد بين المديريات والمحافظات بحسب الجدول (ب) الملحق بهذا الدستور وهو جزء منه »^(١) والمادة ٧٥ على أنه : - « يؤلف مجلس الشيوخ من مائة عضوين الملك ستين منهم وينتخب الأربعة الآخرون طبقاً لأحكام المادة ٨١ من قانون الانتخاب »^(٢) وسواء كان عدد النواب ثابتاً أو جعل التمثيل بنسبة نائب إلى كذا ألفاً من الأهالى ٦٠٠٠ أو ١٠٠٠٠٠ مثلاً فإنه برأى بقدر الأمكان أن تكون الدوائر الانتخابية متساوية من حيث عدد السكان أو الأهالى^(٣) . ولكن المساواة التامة قلما تحقق عملياً . ولنضرب لذلك مثلاً ما هو حاصل فى مصر نفسها . ينص قانون الانتخاب المصرى مادة ٢٠ فقرة أولى على ما يأتى : « تنتخب كل مديرية أو محافظة عدد أهاليها ٦٠ ألفاً أو أكثر عضواً لمجلس النواب عن كل ٦٠ ألفاً أو بقية لا تنقص عن ثلاثين ألفاً . وتنتخب كل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ٦٠ ألفاً ولا ينقص عن ٣٠ ألفاً عضواً لمجلس النواب » . فلنفرض مديرية عدد أهاليها ٦٠ ألفاً فإنها تنتخب نائباً واحداً ، وأخرى عدد أهاليها ٩٠ ألفاً فإنها تنتخب نائبين اثنين نائباً عن ٦٠٠٠٠ الأولى ونائباً عن الـ ٣٠٠٠٠ الباقية أى بمتوسط نائب لكل ٤٥٠٠٠ من الأهالى

(١) بحسب الجدول (ب) المشار إليه كان لمحافظة القاهرة انتخاب ١٠ نواب والاسكندرية ١٢ والغربية ١٩ والمنوفية ١٢ والبحيرة ١١ والجيزة ٧ وبنى سويف ٥ والفيوم ٦ والنيا ٩ وأسيوط ١٢ وجرجا ١٠ وقنا ١٠ واسوان ٣ . المجموع ١٥٠ أما الدوائر الانتخابية داخل هذه المديريات والمحافظات فكانت تحدد بقانون .

(٢) نصت المادة ٨١ المذكورة على جعل الانتخابات بدرجتين للنواب والشيوخ المنتخبين وقد تضمن جدول (١) الملحق بدستور سنة ١٩٣٠ بيان توزيع الأربعة شيوخ المنتخبين بين المديريات والمحافظات . أما الدوائر الانتخابية داخل كل مدينة ومحافظة فكانت تحدد بقانون .

(٣) نلاحظ أن كلمة « سكان » تشمل جميع السكان وطنيين واجانب . أما كلمة « أهالى » فلا تشمل الا المصريين فقط .

مثلا صوت مسموع في البرلمان حتى لو كان عدد سكانها صغيراً. هذا هو السبب الذي جعل قانون الانتخاب المصري يعطى المحافظات حتى التي لا يبلغ عدد أهاليها ٣٠٠٠٠ حق انتخاب عضو لمجلس النواب (إلا إذا أضافها القانون الى محافظة أخرى أو مديرية) ويميز اعتبار عاصمة المديرية التي لا يبلغ عدد أهاليها ٦٠٠٠٠ ولا ينقص عن ٣٠٠٠٠ دائرة انتخابية مستقلة .

وعادة لا يترك للحكومة وحدها تعيين الدوائر وتحديددها على خريطة القطر الانتخابية لأنها قد تستعمل حقها هذا للكيد بمخضومها السياسيين. فتعين الدوائر الانتخابية يكون عادة بقانون أى بشرع يشترك في وضعه البرلمان والسلطة التنفيذية. وقد نصت على ذلك المادتان ٣١ و ٣٢ من قانون الانتخاب المصري الحالي . مادة ٢١ « وتعين دوائر الانتخاب في المديرية أو المحافظات التي يحق لها أن تنتخب أكثر من عضو لمجلس الشيوخ بقانون » ^(١). وهذا هو الحال أيضاً في فرنسا ، ففي أواخر كل فصل تشريعي قبل الانتخابات العامة يصدر قانون من البرلمان بتحديد الدوائر الانتخابية Tableau des circonscriptions . واشترك البرلمان في تعيين الدوائر الانتخابية وتحديددها يمنع من تصف الحكومة ولكن لا يمنع من تصف الأغلبية البرلمانية بالأقلية ، فإن آنس حزب الأغلبية أن هناك دائرة أو عدة دوائر غالبيتها من حزب المعارضة فإنه يمكنه بماله من السلطة في تحديد دوائر الانتخاب أن يتوصل إلى قسم هذه الدوائر وضم أقسامها إلى الدوائر المجاورة حتى تصبح هذه الأكتيرة أقلية في كل دائرة ، وبذلك لا يتيسر لحزب الأقلية أن ينتخب ممثليه . ويطلق على هذه العملية اسم (Gerrymandering) نسبة إلى (Gerry) حاكم إحدى المقاطعات الأمريكية (الولايات المتحدة) في القرن الماضي الذي نبغ في هذا النوع من العمليات الانتخابية

(١) هذا فيما يتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية نفسها أما تقسيم كل دائرة انتخابية الى دوائر فرعية لتسهيل عملية الانتخاب عملياً فلا يحتاج لقانون بل يكفي فيه قرار صادر من وزير الداخلية. أنظر المادتين ٢٩، ٣٣ من قانون الانتخاب ويجوز تسليلاً لعملية الانتخاب تقسيم الدائرة الانتخابية الواحدة الى دوائر فرعية بقرار يصدر من وزير الداخلية . .

٢ - الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة :- يمكن اتباع طريقتين في

تقسيم الدولة إلى دوائر إنتخابية : الأولى أن تقسم الدولة إلى دوائر صغيرة تنتخب كل منها نائباً واحداً للبرلمان وتسمى بطريقة الانتخاب الفردي (scrutin uninominal) لأن كل ناخب في هذه الحالة يصوت لمرشح (لفرد) واحد . والثانية أن تقسم الدولة إلى عدة دوائر كبيرة واسعة النطاق ينتخب كل منها عدداً معيناً من النواب أربعة أو خمسة أو ستة مثلاً ، وتسمى هذه الطريقة بالانتخاب بالقائمة (Scrutin de liste) لأن كل ناخب مفيد إسمه في دائرة من الدوائر المذكورة يكتب قائمة (liste) بين يريدهم انتخابهم تحتوي على ٤ أو ٥ أو ٦ أسماء على حسب عدد النواب المحدد لهذه الدائرة . ولكل من هاتين الطريقتين محبذون وناقدون . عابوا على طريقة الانتخاب الفردي : أولاً - أنها تجعل النائب أسير دائرته فتنظر لكونه الممثل الوحيد لهذه الدائرة يصمم تحريره من ضغط ناخبيه ويعتبر النائب نفسه مثلاً لدائرته فقط لا لمجموع الأمة . ومن المشاهد أنه كلما كانت الدائرة صغيرة كلما كان خضوع عضو البرلمان للناخبين أتم .

ثانياً - الانتخاب الفردي الذي يقسم القطر إلى دوائر صغيرة تنتخب كل منها نائباً واحداً يجعل المرشح عادة على أن يجعل برنامجاً سياسياً منصّباً على الشؤون المحلية البحتة الخاصة بالدائرة حتى يجوز رضا أهلها . فإذا ما انتخب وجه كل عنايته إلى الموضوعات والمشاريع المحلية التي يعنى بها هؤلاء الناخبون المحدودون حتى يضمن إعادة انتخابه . أما الانتخاب بالقائمة فإنه يجعل لعملية الانتخاب صبغة سياسية واسعة بعيدة عن الركود ، لأن المرشحين الذين يفتخبون في دوائر إنتخابية كبيرة يجحدون أنفسهم مضطرين إلى توسيع برامجهم السياسية لأرضاء أهالي المنطقة الكبيرة التي يرشحون أنفسهم عنها فلا تقتصر مساعيهم على دائرة واحدة ضيقة كما هو الشأن في الانتخاب الفردي .

ثالثاً - طريقة الانتخاب الفردي تسهل الرشوة الانتخابية وتدخل جهات الإدارة في الانتخابات . فالضغط الإداري يصعب القيام به ويخفف أثره كلما اتسعت دائرة الانتخاب في حين أن هذا الضغط يكون سهلاً ، ممكناً ، متجسداً ، كلما صغرت

الدائرة الانتخابية ، « من السهل - كما قال لامارتين - تسميم كوبة ماء ولكن يصعب تسميم نهر بأسره » (١) . وكذلك الحال في الرشوة الانتخابية فإن المرشح في الدائرة الصغيرة يمكنه شراء عدة أصوات والتأثير في نتيجة الانتخابات لمصلحته ولكن إذا اتسعت الدائرة الانتخابية خف أثر الرشوة بل لا يشجع كثرة عدد الناخبين على استخدام هذه الوسيلة المقبولة .

رابعاً - الانتخاب بالقائمة يضاعف حقوق الناخب بالسماح له بالأشتراك في انتخاب عدة نواب بدلاً من نائب واحد وهذا من شأنه أن يشجع الأقبال على الانتخابات حتى لا يفوت الناخبين هذا الحق الواسع المدى .

أما أهم الانتقادات التي وجهت لطريقة الانتخاب بالقائمة فهي الآتية : - أولاً - تقلل هذه الطريقة من حرية اختيار الناخبين . يسهل على الناخبين إختيار فرد واحد في دائرة صغيرة ويكون هذا الفرد في الغالب معروفاً من غالبية ناخبيه ولكن يصعب على الكثيرين إختيار عدة أشخاص في دائرة كبيرة . فطريقة الانتخاب بالقائمة تترك ترشيح أعضاء البرلمان في الواقع للأحزاب السياسية . فهي التي تضع قوائم المرشحين لكل دائرة ويحدد الناخبون أنفسهم مضطرين عملياً لا اختيار إحدى هذه القوائم .

ثانياً - كثيراً ما تلجأ الأحزاب إلى وضع إسم شخص بارز في رأس القائمة ثم عملاً بقوائمها بعد ذلك بأسماء أشخاص من الدرجة الثانية أو الثالثة معتمدة على إسم هذا الشخص البارز المعروف « لتمرير » جميع القائمة ، بعكس طريقة الانتخاب الفردي فإنها تسمح للناخبين بالحكم على كل مرشح على حدة .

ثالثاً - تضمن طريقة الانتخاب الفردي تمثيل الأقليات السياسية إلى حد ما لأن أحزاب الأقلية في مجموع الدولة قد يكونون أ كثرية في دوائر محدودة صغيرة فيفوزون في هذه الدوائر وبذلك ينالون ممثلين لهم ، أما طريقة الانتخاب بالقائمة التي تقسم القطر إلى دوائر واسعة النطاق فإنها تقلل من حظ أحزاب الأقلية في النجاح .

(١) "On peut empoisonner un verre d'eau, on n'empoisonnera pas un fleuve."

ولكن هذا الانتقاد لا ينطبق في الواقع إلا على الانتخاب بالقائمة الغير مشفوعة بالتمثيل النسبي ، أما إذا اقترن الانتخاب بالقائمة بالتمثيل النسبي فإنه يؤدي إلى تمثيل أحزاب الأقلية تمثيلاً متناسباً مع أهميتها لا تمثيلاً متروكاً لمصادفة كما هو الحال في طريقة الانتخاب الفردي ^(١) بل وسنرى أيضاً أن جميع الحلول التي اقترحت لتمثيل الأقليات السياسية تفترض وجود الانتخاب بالقائمة لا الانتخاب الفردي .

وطريقة الانتخاب الفردي (scrutin uninominal) مطبقة من قديم في إنجلترا لانتخاب معظم أعضاء مجلس العموم ، فالقاعدة هناك أن كل دائرة تنتخب عضواً واحداً للبرلمان ^(٢) . وأخذت مصر بطريقة الانتخاب الفردي في سنة ١٩١٣ لانتخاب أعضاء الجمعية التشريعية ومنذ سنة ١٩٢٣ لانتخاب أعضاء مجلسي البرلمان (النواب والشيوخ المنتخبين) . فنصت المادة ١٩ من قانون انتخاب سنة ١٩١٣ (قانون نمرة ٣٠ لسنة ١٩١٣) على ما يأتي : « ينتخب مندوبو كل دائرة من دوائر الانتخاب عضواً واحداً للجمعية التشريعية » . والمادة ٣٠ من قانون انتخاب نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ بالنسبة لمجلس النواب : « ينتخب مندوبو كل دائرة من دوائر الانتخاب عضواً واحداً لمجلس النواب » ، والمادة ٦٥ منه بالنسبة لمجلس الشيوخ : « ينتخب مندوبو المندوبين ^(٣) في كل دائرة من دوائر الانتخاب عضواً واحداً لمجلس الشيوخ » . وجاء في المادة ٢٥ من قانون انتخاب رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ الصادر في عهد صدقي باشا : « ينتخب مندوبو كل دائرة من دوائر الانتخاب عضواً واحداً لمجلس النواب » . والمادة ٥٧ منه « ينتخب المندوبون ^(٤) في كل دائرة من دوائر الانتخاب لمجلس

(١) نقصد مصادفة تكوين أحزاب الأقلية لأغلبية في بعض الدوائر الصغيرة .

(٢) يوجد مع ذلك في إنجلترا بعض دوائر قليلة تنتخب أكثر من نائب واحد .

(٣) بحسب قانون نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ قبل تعديله بقانون نمرة ٤ لسنة ١٩٢٤ كان انتخاب أعضاء مجلس النواب على درجتين وأعضاء الشيوخ على ثلاث درجات ولهذا أشارت المادة ٦٥ المذكورة إلى مندوبي المندوبين ، وهم ناخبوا الدرجة الثالثة .

(٤) بحسب قانون انتخاب رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ كان انتخاب أعضاء مجلسي البرلمان على درجتين ، والمندوبون ، هم ناخبوا الدرجة الثانية .

الشيخ عضواً واحداً». ولما كان عدد النواب في ذلك العهد ١٥٠ نائباً وعدد الشيوخ المنتخبين ٤٠ شيخاً فقط فقد ترتب عليه تقسيم القطر المصرى إلى ١٥٠ دائرة انتخابية تختار كل منها نائباً واحداً وإلى ٤٠ دائرة كبيرة تنتخب كل منها شيخاً واحداً. وأخيراً قالت المادة ٢٢ من قانون الانتخاب الحالى (مرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥) : « ينتخب ناخبو كل دائرة من دوائر الانتخاب عضواً واحداً لمجلس النواب » والمادة ٥٤ منه : « ينتخب الناخبون في كل دائرة من دوائر الانتخاب عضواً واحداً لمجلس الشيوخ » . وظاهر مما تقدم أن طريقة الانتخاب الفردى أصبحت من القواعد الانتخابية الثابتة في مصر الآن ^(١).

(١) انتقد مع ذلك المرحوم أمين بك الرافعي في إحدى مقالاته الطليعة التي نشرت في جريدة « الأخبار » بين ٨ و ١٠ مايو سنة ١٩٢٣ تعليقاً على قانون الانتخاب نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ ، طريقة الانتخاب الفردى وحيد طريقة الانتخاب بالقائمة . جاء في مقال ٩ مايو سنة ١٩٢٣ : ... قلنا أن قانون الانتخاب الجديد (قانون نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣) لم يأخذ بالمبادئ الانتخابية الحديثة فيما يتعلق بأن يكون انتخاب النواب بدرجة واحدة أى أن يكون انتخاباً مباشراً ... ونقول اليوم أن القانون لم يقف عند إهمال هذا المبدأ الديموقراطى الصحيح وحده بل أنه أهمل مدأ آخر له شأن كبير في حرية الانتخابات وفي تربية الأمة سياسياً وهو مبدأ الانتخاب بالقائمة ... لسوء حظ البلاد لم تأخذ لجنة الدستور (التي وضعت مشروع دستور سنة ١٩٢٣) ولا الوزارة بمبدأ الانتخاب بالقائمة بل أخذت بمبدأ الانتخاب الفردى فقد قررت المادة ٣٣ من قانون الانتخاب ما يلي : « ينتخب مندوبو كل دائرة من دوائر الانتخاب عضواً واحداً لمجلس النواب » وقد ذهب أكثر علماء الدستور إلى تفضيل طريقة الانتخاب بالقائمة ولذلك فإن هذه الطريقة هي السائدة في القوانين الحديثة . وقد أخذت البلاد المختلفة تتنافس في إحلالها محل طريقة الانتخاب الفردى كما فعلت فرنسا في سنة ١٩١٩ ، (يلاحظ مع ذلك أن فرنسا عادت إلى طريقة الانتخاب الفردى في سنة ١٩٢٧) وبعد أن لحص الكاب الألة التي يستند إليها علماء الدستور في بيان أفضلية الانتخاب بالقائمة على الانتخاب الفردى قال : « هذه خلاصة الأسباب التي نبنت عليها أفضلية الانتخاب بالقائمة ومن أجل ذلك فأنا نأسف لأن واضعى قانون الانتخاب لم يأخذوا بهذه الطريقة الحديثة بل آثروا عليها الطريقة الأخرى التي أثبتت التجارب عيوبها . ولكننا لا نشارك الكاتب الكبير أسفه فبالرغم من العيوب التي وجهت إليها نرى أن طريقة الانتخاب الفردى أكثر ملائمة لظروف مصر الحالية نظراً لسهولة هذه الطريقة وبساطتها وجهل أغلبية الناخبين في بلادنا .

واستعملت فرنسا على التعاقب طريقتي الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة لأختيار أعضاء مجلس النواب فأخذت بطريقة الانتخاب الفردي بقانون ٣٠ نوفمبر سنة ١٨٧٥. ولما كان تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية في هذه الحالة يتفق في كثير من الأحيان مع تقسيم الدولة الفرنسية إداريا إلى مراكز (Arrondissements) فقد أصبحوا يطلقون هنالك على طريقة الانتخاب الفردي (Scrutin uninominal) عبارة (Scrutin d'Arrondissement) وعلى أنصار هذه الطريقة كلمة (Arrondissementiers) . ولكن عدلت فرنسا عن طريقة الانتخاب الفردي إلى طريقة الانتخاب بالقائمة من سنة ١٨٥٨ إلى سنة ١٨٨٩ ثم عادت إلى الانتخاب الفردي وظلت تطبقه من سنة ١٨٨٩ إلى سنة ١٩١٩، وبقانون ١٢ يوليو سنة ١٩١٩ أخذت من جديد بالانتخاب بالقائمة ولكن مشفوعة هذه المرة بالتمثيل النسبي (Scrutin de liste avec représentation proportionnelle) حتى سنة ١٩٢٧، ومنذ قانون ٢١ يوليو سنة ١٩٢٧ رجعت للمرة الثالثة إلى طريقة الانتخاب الفردي ولا زالت هذه الطريقة مستعملة للآن بالرغم من النقد الشديد الذي وجه إليها. أنتقد طريقة الانتخاب الفردي كثير من ساسة الفرنسيين وكتابهم فخص بالذكر منهم غمبتا (Gambetta) الذي شبه الطريقة المذكورة بالمرأة المشطورة التي لا تستطيع فرنسا أن ترى فيها وجهها^(١) إشارة إلى أن تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية صغيرة تنتخب كل منها نائباً واحداً لا يسمح بتمثيل مصالح الدولة تمثيلاً صحيحاً. وقد بلغ من شدة كرهه لهذه الطريقة أنه حينما أقترح أحد أعضاء مجلس النواب الفرنسي في سنة ١٨٨١ استبدال الانتخاب الفردي بالانتخاب بالقائمة وكان غمبتا رئيساً للمجلس في ذلك الوقت، تنحى عن كرسي الرئاسة مؤقتاً، ونزل إلى المنصة للدفاع عن المشروع. ولكن معارضة مجلس الشيوخ حينئذ حالت دون تحقيقه، ولما شكل غمبتا الوزارة بعد ذلك بقليل حاول عبثاً أن يجعل من الانتخاب بالقائمة قاعدة دستورية بالنص عليه في صلب الدستور ذاته حتى لا يمكن الرجوع بسهولة إلى طريقة الانتخاب الفردي، ولكن لم يوافق البرلمان الفرنسي على إحلال الانتخاب بالقائمة محل الانتخاب الفردي إلا بقانون ١٦ يونيو سنة ١٨٨٥، وبعد وفاة ذلك السياسي الكبير. ولم

(١) " Le Miroir brisé où la France à peine à reconnaître son image."

تستمر هذه التجربة مع كل ذلك إلا لمدة محدودة كما رأينا من سنة ١٨٨٥ إلى سنة ١٨٨٩ أذ أعاد قانون ١٣ فبراير سنة ١٨٨٩ طريقة الانتخاب الفردى . وكان من خصوم طريقة الانتخاب الفردى أيضاً الزعيم الأشتراكي الكبير جان جوريس ^{Jean Jaurès} (اغتيل في باريس في يوليو سنة ١٩١٤) والرحوم أرسنيد بريان (A. Briand) وقد شبه هذه الدوائر الانتخابية الصغيرة التي تتمخض عنها طريقة الانتخاب الفردى بالمستنقعات الراكدة (mares stagnantes) . ومن أعدائها الحاليين ادوارد هريو (E. Herriot) رئيس الوزارة الفرنسية سابقاً ورئيس مجلس النواب الفرنسي الآن ، وجوزيف برتيلمي العالم الدستوري المعروف . بالرغم من هذا كله لا زلنا نعتقد أن طريقة الانتخاب الفردى أكثر ملائمة لظروف مصر الخاصة وأنه لا داعي للتفكير في استبدالها بغيرها حتى يثبت لنا أولاً عيوبها عندنا .

٣- تمثيل الأقليات السياسية (Représentation des minorités): لا بد أن

تترك عملية الانتخاب فريقاً من الأمة غير ممثل في البرلمان وهو الفريق الذي أعطى أصواته لمرشحين لم يكن من نصيبهم الفوز في الانتخاب، ويعبر عن هذا الفريق بالأقلية، والمقصود بالأقلية هنا كما هو ظاهر الأقلية السياسية ^(١) . والنتيجة المذكورة لا مفر منها في البلاد التي تأخذ بطريقة الانتخاب الفردى لأن كل دائرة في هذه الحالة لا تنتخب

(١) يقصد أحياناً بعبارة تمثيل الأقليات الأقلية الدينية أو الجنسية كما كان الحال

في مصر سابقاً إذ نصت المادة الثانية من القانون النظامي المصري الصادر في سنة ١٩١٣ على أن الجمعية التشريعية، تتألف من أعضاء قانونيين (الوزراء) وأعضاء منتخبين (٦٦) وأعضاء معينين (١٧) بينهم الرئيس والوكيل ، والخمسة عشر الباقون يعينون على نحو يكفل النيابة عن الأقليات والمصالح، التي لم تمل نصيباً في الانتخابات على الوجه الذي بيته المادة ٣ من القانون نفسه . وجاء في المادة المذكورة «ويختار الـ ١٥ عضواً المعينين من قبل الحكومة بحيث يكون لجميع الهيئات من الأهالي حد أدنى لعدد من ينوب عنها وذلك على الوجه الآتي :- الأقباط ٤ والعرب البدو ٣ والتجار ١ والأطباء ٢ والمهندسون ١ ورجال الترية العامة والدينية ٢ والمجالس البلدية ١٠ . وهذا خليط من تمثيل الأقليات الدينية والجنسية وتمثيل المصالح .

إلا نائباً واحداً عنها وطبيعي أن يفوز بالنياحة المرشح الحاصل على أغلبية الأصوات (المطلقة أو النسبية بحسب البلاد) في الدائرة دون غيره من المرشحين . فإذا فرضنا أن عدد الأصوات في دائرة انتخابية لها أن تنتخب عضواً واحداً للبرلمان ١٠٠ صوتاً، وأن هناك ثلاثة مرشحين نال أولهم ٥١ صوتاً والثاني ٣٩ صوتاً والثالث ١٠ أصوات، فإن الأول هو الذي يفوز لحصوله على أغلبية أصوات الدائرة . ومعنى ذلك أن ٥١ نائباً هم الذين انتخبوا نائب الدائرة أما الباقون وعددهم ٤٩ نائباً (٣٩ + ١٠) فذهبت أصواتهم سدى . وإذا كان عدد الأصوات ١٠١ والمرشحين اثنين ، وحصل الأول على ٥١ صوتاً والثاني على ٥٠ ، فالأول هو الذي يفوز مع أن الفرق بينه وبين الثاني صوت واحد فقط . هذه نتيجة لا بد منها في جميع البلاد التي تأخذ بطريقة الانتخاب الفردي Scrutin uninominal . ولكن مثل هذا يقع أيضاً في البلاد التي تأخذ بطريقة الانتخاب بالقائمة Scrutin de liste إذا جعل التمثيل للأغلبية في كل دائرة من الدوائر (مثال ذلك فرنسا من سنة ١٨٨٥ إلى سنة ١٨٨٩) . فإذا فرضنا دائرة كبيرة لها انتخاب عشرة نواب للبرلمان وأن مجموع أصوات الناخبين في هذه الدائرة ١٠٠٠٠ ، وعدد الأحزاب المتنافسة ثلاثة ١ ، ٢ ، ٣ . قدم كل منها قائمة بعشرة مرشحين من أنصاره . حصلت قائمة حزب ١ على ٥٠٠١ وقائمة حزب ٢ على ٣٥٥٠ وقائمة حزب ٣ على ١٤٤٩ مثلاً ، فقائمة حزب ١ هي التي تفوز لحصولها على أغلبية أصوات الدائرة ويترتب على ذلك أن حزب ١ يحصل على جميع مقاعد الدائرة العشرة بينما لا تحصل أحزاب الأقلية (٢ ، ٣) على أي شيء منها . وبعبارة أخرى ٥٠٠١ نائباً أي نصف عدد الناخبين زائداً واحداً هم الذين انتخبوا جميع نواب الدائرة بينما يبق ٤٩٩٩ نائباً أي نصف عدد الناخبين ناقصاً واحداً بدون أن يمثلهم أحد . وإذا لم يكن هناك إلا حزبان ١ و ٢ . وحصل الأول على ٥٠٠١ صوتاً والثاني على ٤٩٩٩ صوتاً فالنتيجة واحدة في البلاد التي تراعى تمثيل الأغلبية فقط في كل دائرة . إذ حزب ١ هو الذي يحصل حينئذ على جميع مقاعد الدائرة بدون أن يترك لحزب ٢ أي مقعد منها مع أن الفرق بين الأصوات التي حصل عليها كل منهما في الانتخابات لا يتجاوز صوتين اثنين (وقد لا يتجاوز صوتاً واحداً فيما إذا كان مجموع الأصوات ١٠٠٠١ مثلاً حصل حزب ١

منها على ٥٠٠١ صوتاً وحزب س على ٥٠٠٠). فإذا تكررت هذه العملية في جميع دوائر القطر الانتخابية أو في معظمها فإنه يترتب عليه أن تصبح أحزاب الأقلية بدون تمثيل أو لا تمثل تمثيلاً يتناسب مع أهميتها. هذه النتائج هي التي لفتت نظر المفكرين إلى ضرورة تمثيل الأقليات السياسية بجانب تمثيل الأغلبية وعدم ترك ذلك إلى المصادفات وحدها أي مصادفة تكوين أحزاب الأقلية لأغلبية في بعض الدوائر. وأهم الحلول التي اقترحت لهذا الغرض ثلاثة : ١ - طريقة التصويت المحدود . ٢ - طريقة تجميع أو حرية توزيع الأصوات . ٣ - طريقة التمثيل النسبي . والطريقتان الأولى والثاني ترميان إلى تحقيق تمثيل الأقليات بدون مراعاة النسبة بين هذه الأقليات والأغلبية . أما الأخيرة فترمي إلى تمثيل جميع الأحزاب ، أحزاب الأقلية كأحزاب الأغلبية ، تمثيلاً متناسباً بقدر الأمكان مع عدد الأصوات التي أحرزها كل حزب في الانتخابات وستكلم بأختصار عن كل من هذه الحلول الثلاثة .

(١) طريقة التصويت المحدود Vote limité — تفترض هذه الطريقة تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية تنتخب كل منها ثلاثة أعضاء البرلمان على الأقل (الانتخاب بالقائمة) فلو ترك التصويت حراً بدون قيد لأدت هذه الحرية إلى تمكين كل حزب ، له الأغلبية في دائرة من الدوائر ، من الحصول على جميع المقاعد المقررة لهذه الدائرة بينما تبقى الأقلية في هذه الدائرة غير ممثلة . فطريقة التصويت المحدود ترمي إلى تلافى ذلك بتحديد عدد المرشحين الذين يستطيع كل ناخب أن يصوت لهم . فلا يعطى كل ناخب عدداً من الأصوات بقدر عدد النواب المقرر انتخابهم في الدائرة بل أقل من ذلك . فإذا كان لأحدى الدوائر أن تنتخب ثلاثة نواب مثلاً فإنه يسمح لكل ناخب بالتصويت لمرشحين اثنين فقط وبذا يمكن للأقلية في الدائرة المذكورة أن يكون لها نائب واحد إذا كانت قابضة على ثلث الناخبين . وإذا كان لدينا دائرة انتخاب مقرر أن ينتخب لها عشرة نواب فإنه يعطى لكل ناخب الحق في أن ينتخب ٧ أو ٨ فقط حتى يمكن للأقلية الحصول على المقاعد الباقية للدائرة . وهذه الطريقة وإن كانت تؤدي إلى تمثيل الأقلية إلا أن التمثيل قلما يكون نسبياً . ولا تنجح غالباً إلا في حالة وجود حزبين سياسيين ، فإذا كانت الأقلية موزعة بين عدة أحزاب فقد

لا يتوصل أى حزب منها للحصول على ممثل له. أو لا يفوز بذلك إلا أكبر أحزاب الأقلية فقط. وأخيراً يمكن لحزب الأقلية إذا نظم صفوفه وطريقة تصويته الحصول على جميع مقاعد الدائرة بالرغم من تحديد التصويت. وليان ذلك نفرض أن عدد الناخبين فى دائرة مقرر لها انتخاب ثلاثة أعضاء البرلمان هو ١٤٠ ناخباً، ٩٠ منهم من حزب (أ) و ٥٠ من حزب (ب). رشح حزب (أ) عنه فى الدائرة المذكورة ثلاثة أشخاص ١ ٢ ٣ ورشح حزب (ب) ١ ٢ ٣ وب ٢ ب ٣. فبحسب طريقة التصويت المحدود لا يستطيع أى ناخب أن يصوت لأكثر من مرشحين اثنين فقط من الثلاثة المقررين للدائرة.^(١) فإذا أعطى جميع ناخبي حزب (أ) أصواتهم لـ ١ و ٢ وجميع ناخبي حزب (ب) أصواتهم الى ب ١ وب ٢ فتكون النتيجة فوز ١ و ٢ وب ١. الأولان بنسبين صوتاً لكل، والأخير بنسبين صوتاً. وبذا يكون لحزب الأقلية نائب عن الدائرة. ولكن إذا أعطى ثلاثون ناخباً من حزب (أ) أصواتهم لـ ١ و ٢ وثلاثون أصواتهم لـ ٣ و ٤ والباقون وعددهم ثلاثون أيضاً أصواتهم لـ ١ و ٢ فتكون النتيجة أن كل مرشح من حزب (أ) حصل على ٦٠ صوتاً وهى أكثر من الحدين صوتاً التى لحزب (ب) فى الدائرة. وعليه تكون النتيجة فوز مرشحي حزب (أ) جميعهم وحصوله على جميع مقاعد الدائرة الثلاث.

وقد جربت إنجلترا طريقة التصويت المحدود من سنة ١٨٦٧ إلى سنة ١٨٨٥ فى الثلاث عشر دائرة التى كان لكل منها فى ذلك الوقت انتخاب ثلاث نواب عنها لمجلس العموم (Three cornered constituencies). وأخذت بها مقاطعة فو Vaud السويسرية فى سنة ١٨٦٧، والبرازيل فى سنة ١٨٧٥، وهى مطبقة فى جمهورية الأرجنتين منذ قانون ٧ ابريل سنة ١٩١٢ إذ قرر أن كل ناخب لا يستطيع أن يصوت لغير عدد مساوٍ لثلاث المقاعد المقررة للدائرة. وجربتها إيطاليا من سنة ١٨٨٢ الى سنة ١٨٩١ وأسبانيا بقانون ٢٦ يونيه سنة ١٨٩٩ لانتخاب مجلس الكورتيز القديم

(١) لو لم يكن التصويت محدوداً وكان لكل ناخب ثلاثة أصوات بقدر عدد النواب المقرر للدائرة لآدى ذلك إلى استيلاء حزب (أ) على جميع مقاعد الدائرة إذ أغلبية الناخبين معه (٩٠ صوتاً من ١٤٠).

(٢) - طريقة تجميع أو حرية توزيع الأصوات (Vote cumulatiff) :

نفترض طريقة تجميع الأصوات أيضاً (أو حرية توزيع الأصوات أو التصويت الجمعي كما يسميها البعض) الانتخاب بالقائمة أى وجود دوائر انتخابية كبيرة تنتخب كل منها عدة نواب (٣ أو ٥ أو ١٠ مثلاً) وحينئذ يعطى لكل ناخب عدد من الأصوات مساو لعدد النواب المراد انتخابهم في الدائرة. فإذا كان عدد النواب المقرر للدائرة ثلاثة مثلاً فلكل ناخب ثلاثة أصوات على أنه يحق للناخب توزيع أصواته كما يريد فله أن يعطيها كلها لشخص واحد، أو يوزعها بين اثنين أو أكثر. وإذا فرضنا أن المطلوب هو انتخاب خمسة نواب في دائرة من الدوائر فبمقتضى هذه الطريقة يحق للناخب أن يعطى الأصوات الخمسة كلها لمرشح واحد، أو يعطيها لخمس مرشحين لكل مرشح صوتاً واحداً، أو يوزعها بين مرشحين اثنين كأن يعطى لأحدها ثلاثة ولثاني اثنين، أو لأحدهما ٤ ولثاني ١ وهكذا. ويترتب على ذلك أن ناخبي حزب الأقلية في الدائرة يمكنهم أن يجمعوا أصواتهم ويحصروها في فرد أو في عدد قليل من الأفراد وبذلك يفوز حزب الأقلية بانتخاب مرشح أو أكثر في الدائرة فلا يبقى بغير تمثيل. وطبقت هذه الطريقة في مستعمرة الكاب الإنجليزية في سنة ١٨٥٣، ثم اتخذت بعد ذلك في بعض الانتخابات المحلية في كثير من المقاطعات (دويلات) الولايات المتحدة الأمريكية، وفي انتخابات المجلس النيابي لمقاطعة ايلينوا (Illinois) بالولايات المتحدة ويقول الأستاذ جارنر (Garner) في كتابه "Our Government" ^(١) أن تطبيقها ناجح في هذه المقاطعة الأخيرة إذ قسم المقاطعة كلها إلى ٥١ دائرة انتخابية تنتخب كل منها ثلاثة ممثلين، ولكل ناخب الحرية في إعطاء أصواته الثلاثة لمرشح واحد أو توزيعها على ثلاثة مرشحين لكل منهم صوتاً واحداً أو على مرشحين اثنين لأحدهما صوتين ولثاني صوتاً. وترتب على ذلك في العمل أن أصبح للأقلية في كل دائرة نائب وللأغلبية نائبان.

(1) Garner, Our government, P. 132.

(٣) - التمثيل النسبي (La représentation proportionnelle) : طريقة

التصويت المحدود وطريقة تجميع الأصوات لا تؤديان إلى تمثيل الأقلية تمثيلاً متناسباً مع أهميتها العددية^(١) بعكس الحال بالنسبة لطريقة الانتخاب القائمة المشفوعة بالتمثيل النسبي^(٢) فانها تؤدي إلى توزيع المقاعد المقررة لكل دائرة على جميع الأحزاب المتنافسة بنسبة الأصوات التي حصل عليها كل منها في الانتخابات . فإذا فرضنا أن المطلوب انتخاب ١٠ نواب عن دائرة وأنه هناك ثلاثة أحزاب رشح كل منها عشرة أشخاص ، وفازت قائمة الحزب الاول بـ ٦٠ ٪ من الأصوات ، وقائمة الحزب الثاني بـ ٣٠ ٪ من الأصوات وقائمة الحزب الثالث بـ ١٠ ٪ ، فإن طريقة التمثيل النسبي تؤدي إلى منح الحزب الاول ٦٠ ٪ من عدد المقاعد أي ٦ ، والحزب الثاني ٣٠ ٪ من عدد المقاعد أي ٣ ، والحزب الثالث ١٠ ٪ أي مقعد واحد . وبذلك نكون قد مثلنا الأحزاب المختلفة تمثيلاً نسبياً وأعطينا لكل حزب عدداً من المقاعد متناسباً مع أهميته في الدائرة . ولو كان التمثيل للأغلبية فقط (scrutin majoritaire) في المثال المتقدم لحصل الحزب الأول الحائز على ٦٠ ٪ من الأصوات على جميع مقاعد الدائرة . وقد يظن لأول وهلة أن طريقة التمثيل النسبي سهله التطبيق ولكنها في العمل لا تخلو من شيء من الصعوبة والتعقيد كما سيظهر من المثال الآتي : -

دائرة انتخابية عدد ناخبيها ٣٠٠٠٠ مقرر لها انتخاب ٦ أعضاء للبرلمان ، وهناك ثلاثة أحزاب متنافسة (أ) و (ب) و (ج) ، حصل حزب (أ) على ١١٥٠٠ صوتاً وحزب (ب) على ١٠٢٠٠ صوتاً وحزب (ج) على ٨٣٠٠ ؛ فكيف توزع المقاعد الستة على هذه

(١) رأينا أيضاً أن طريقة التصويت المحدود قد لا تتجسج في تمثيل الأقلية في بعض الدوائر إذا نظم حزب الأغلبية طريقة تصويته .

(٢) Scrutin de liste avec représentation proportionnelle والتمثيل النسبي يفترض حتماً الانتخاب القائمة أي تقسيم المقاعد الى دوائر انتخابية كبيرة تنتخب كل منها عدة أعضاء للبرلمان أو المجلس النيابي ، لأنه لا يمكن تقسيم مقاعد كل دائرة على الأحزاب بنسبة الأصوات التي حصل عليها كل منها في الانتخابات إلا إذا كان هناك عدة مقاعد للدائرة الواحدة .

الاحزاب الثلاثة ؟ لتوزيع هذه المقاعد يقسمون عادة عدد الأصوات جميعها على عدد المقاعد المخصصة للدائرة ، وخارج القسمة يطلقون عليه بالفرنسية *Le quotient électoral* ، هو المقياس الذى يسمح لنا بمقارنة الأصوات التى حصلت عليها الأحزاب المختلفة ببعضها لتحديد نصيب كل منها من مقاعد الدائرة . فى المثال المتقدم : -

$$\frac{3000 \text{ عدد الاصوات فى الدائرة}}{6 \text{ عدد مقاعد الدائرة}} = 500 \text{ وهو العدد أو الحد الأدنى للأصوات}$$

التي يجب على كل حزب أن يحصل عليها على الأقل حتى ينال مقعداً من مقاعد الدائرة . فالحزب الذى لا يحصل على 500 صوتاً لا ينال شيئاً . والذى يحصل على 500 صوتاً ينال مقعداً واحداً ، وإذا كان عدد الأصوات التى حصل عليها ضعف هذا العدد أى 1000 فإنه يعطى مقعدان . وإذا حصل على ثلاثة أضعاف هذا العدد أى 1500 صوتاً يعطى ثلاثة مقاعد وهكذا . وعلى هذا القياس يعطى مبدئياً لحزب (أ) الحاصل على 11500 صوتاً مقعدان $\frac{11500}{5000} = 2$ ولكن يبقى 1500 صوتاً لم

تتل شيئاً فى التوزيع . ويعطى لحزب (ب) الحاصل على 10200 صوتاً مقعدان أيضاً $\frac{10200}{5000} = 2$ والباقي 200 صوتاً . ولحزب (ج) مقعد واحد $\frac{8300}{5000} = 1$ والباقي

3300 صوتاً . ويلاحظ بعد هذه العملية أن عدد المقاعد التى وزعت 5 وإن هناك مقعداً سادساً ظل معلقاً أى لم يوزع على أحد بعد (وهذا كثير الحصول فى العمل) ، وأصواتاً باقية لم تتل نصيباً من التمثيل . وتنوعت الحلول التى أقترحت لتوزيع هذه المقاعد المعلقة (*Sièges en l'air*) وأستخدم هذه الأصوات الباقية (*les restes*) . وأكثر هذه الحلول عدالة الحل الذى يعطى هذا المقعد أو المقاعد المعلقة الى الحزب الذى له أكبر باقى من الأصوات بعد التوزيع الأولى . ولذلك يطلقون عليه اسم (*Système des plus grands restes*) وهو مطبق فى سويسرا على الخصوص .

ففى المثال المتقدم يعطى المقعد السادس إلى حزب (ج) لأنه له أكبر باقى *reste* من الأصوات التى لم تتل شيئاً فى التوزيع وعددها 3300 صوتاً (بينما الأصوات الباقية

الحزب (١) ١٥٠٠ ولحزب (ب) ٢٠٠. فتكون نتيجة التوزيع النهائية هي الآتية: عدد المقاعد ٦ وعدد الأحزاب ٣ يعطى حزب (أ) مقعدان وحزب (ب) مقعدان وحزب (ج) مقعدان (١) وهناك حلول وطرق أخرى عديدة لا داعي لشرحها هنا لاسيما وان قانون الانتخاب المصرى لم يأخذ بالتمثيل النسبي. والذي يهمنا معرفة على الخصوص هو مبلغ انتشار التمثيل النسبي فى الوقت الحاضر وقيمة هذه الطريقة .

انتشار التمثيل النسبي فى الوقت الحاضر: - كانت بلجيكا من أسبق الدول أخذاً بالتمثيل النسبي إذ قررته بقانون صادر فى ١٩ ديسمبر سنة ١٨٩٩ بعد مناقشات طويلة وطبق لأول مرة فيها فى انتخابات ٢٧ مايو سنة ١٩٠٠. وطبقته معظم المقاطعات السويسرية على التعاقب منذ سنة ١٨٩١ ولكنه لم يطبق فى الاتحاد السويسرى نفسه لانتخاب المجلس الوطنى الاتحادى (٢) إلا منذ ٢٣ أكتوبر سنة ١٩٠٨. وفى هذا التاريخ وافق الشعب السويسرى على مبدأ التمثيل النسبى بأغلبية ٢٩٩٥٥٠ صوتاً ضد ١٤٩٠٣٥. وبأغلبية ١٩ مقاطعة ونصف إلى مقاطعتين ونصف. وأخذت به دولة اللامرك فى سنة ١٩١٥ لانتخابات البرلمان بعد أن طبقته منذ سنة ١٩٠٨ فى الانتخابات البلدية، وهولندا منذ سنة ١٩١٧. ولكن ذاع التمثيل النسبى على الخصوص بعد الحرب العظمى إذ قررته معظم الدساتير الحديثة كدستور ألمانيا (الرخ) الصادر فى ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ ودساتير جميع الولايات الألمانية (مواد ٢٢ و ١٧ من دستور فيمر) ودستور النمسا أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ (مادة ٢٦)، ودستور تشيكوسلوفاكيا ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠ (مادة ٨)، ودستور يوجوسلافيا ٢٨ يونيو

(١) ظاهر من المثال المتقدم أن التمثيل النسبي لا يؤدى إلى تمثيل الأحزاب تمثيلاً متناسباً تماماً وبالضبط مع أهميتها العددية، بل أن تناسب تقريبي ليس إلا. فكل حزب من الأحزاب الثلاثة أوب وج حصل على مقعدين مع أن عدد الاصوات التى أحرزها كل منها فى الانتخابات هي ١١٥٠٠ و ١٠٢٠٠ و ٨٣٠٠ أى انها متفاوتت تفاوتاً ظاهراً.

(٢) Le Conseil National وهو أحد مجلسي البرلمان الاتحادى، أما المجلس الآخر فهو مجلس المقاطعات وهو يتكون كما نعلم من عضوين اثنين عن كل مقاطعة أو دكتون .

سنة ١٩٢١ (مادة ٦٩) و بولونيا دستور ١٧ مارس سنة ١٩٢١ (مواد ١١ و ٣٦) . كما أخذت به أيضا أرنلدا الحرة وليتونيا ولتوانيا واستونيا وفنلندا ودايتير بعض دول أمريكا الجنوبية كدستور البرازيل الصادر في ١٦ يوليو سنة ١٩٣٤ . وجريته فرنسا منذ قانون ١٢ يوليو سنة ١٩١٩ الى سنة ١٩٢٧ ولكنها عدلت عنه بقانون ٢١ يوليو سنة ١٩٢٧ إلى طريقة الانتخاب الفردى . ولا يبعد أن تعود اليه ثانية في الوقت الحاضر فان الحزب الاشتراكي الفرنسي الذي خرج فائزا في انتخابات مايو سنة ١٩٣٦ (وتتألف أغلبية الوزارة الفرنسية الحالية من أعضائه) كان دائما ميالا لتمثيل النسبي . ودافع عنه الزعيم الاشتراكي الكبير جان جوريس J. Jaurès في سنة ١٩٠٦ في خطبتين خالدين القاهما بمجلس النواب . حقيقة أن عدول فرنسا عن التمثيل النسبي في سنة ١٩٢٧ كان بناء على رغبة الحزب الراديكالي ومساعدة الحزب الاشتراكي نفسه ولكن فسر ذلك خطباؤه وزعماءه بأن النظام الذي أخذ به بين سنة ١٩١٩ و ١٩٢٧ لم يطبق التمثيل النسبي تطبيقا صحيحا . ولذا فهم يفضلون طريقة الانتخاب الفردى على هذا التمثيل النسبي المشوه .

وهناك ديموقراطيات كبيرة لم تأخذ بالتمثيل النسبي ولا يظهر أنها تميل للأخذ به في القريب العاجل وقصد بهذه الديموقراطيات الولايات المتحدة الأمريكية وأنجلترا . لقد أقرح مجلس اللوردات في أثناء مناقشة قانون ٦ فبراير سنة ١٩١٨ الانتخابي إدخال طريقة التمثيل النسبي في إنجلترا ولكن مجلس العموم لم يوافق على هذا الاقتراح .

مزايا وعيوب التمثيل النسبي : (١) لتمثيل النسبي ميزة كبرى يرددها أنصاره ويكتبونها بالخط الثلث العريض وهي «المعادلة» فمن العدل أن تمثل جميع الأحزاب السياسية في البرلمان تمثيلا يتناسب بقدر الأمكان مع قوتها العددية . فإذا كان في الدولة ثلاثة أحزاب سياسية مثلا وحصل أولها على ٦٠٪ من الأصوات والثاني على ٣٠٪ والثالث على عشرة في المائة فالمعادلة تقضى بأن يعطى الأول ستون في المائة من المقاعد ولثاني ثلاثون في المائة منها ولثالث عشرة في المائة لا أن تترك الحزب الأول يستولى على جميع المقاعد تقريبا بحجة أنه حزب الأغلبية غير تارك لأحزاب الأقلية غير متجود به المصادقات الانتخابية .

(٢) يقولون أيضا أن البرلمان يجب أن يكون مرآة صادقة لأفكار الأمة وميولها فاحزاب الأمة جميعها يجب أن تنعكس صورتها في البرلمان والتمثيل النسبي وحده يحقق ذلك على الوجه الأكمل .

(٣) نظام التمثيل النسبي يضمن تكوين معارضة قوية في البرلمان وهذه المعارضة ضرورية في الحكومات الديمقراطية النيابية فإن الحكومة إذا لم تجد أمامها في البرلمان ألا أنصاراً يسبحون بحمدها أحسن أم أسات ، ويؤمنون على أعمالها وأقوالها أخطأت أم أصابت ، بدون رقابة ولا مواخظة ولا حساب ، أدى بها ذلك الى الخمول والتواني والتفريط ، وكذلك الحال إذا كانت المعارضة ضعيفة لا تذكر .

(٤) التمثيل النسبي يدفع الناخبين الى استعمال حقوقهم الانتخابية لأن الناخب لا يهمه بالانتخابات الا بقدر ما لصوته من الأثر الفعال . فإن كانت التمثيل في كل دائرة للأغلبية فقط فإن هذا لا يشجع الناخبين من حزب الأقلية على استعمال حقوقهم الانتخابية لعلمهم أن أصواتهم سذهب سدى وأن مرشحيهم لن يفوزوا بالمعصية . أما التمثيل النسبي فإنه يجعل لأصوات الأقلية قيمة ، وكلما كثر عدد المصوتين من حزب الأقلية كلما أستطاع هذا الحزب الحصول على عدد أكبر من كراسي البرلمان . أما خصوم التمثيل النسبي فانهم يبيون عليه : - أولا - صعوبة تطبيقه عمليا فان توزيع المقاعد البرلمانية على الأحزاب المختلفة بنسبة الأصوات التي حصل عليها كل حزب في الانتخابات العامة يحتاج إلى عمليات حساية دقيقة ، بعكس طريقة تمثيل الأغلبية فهذه التطبيق إذ الحزب الذي يحصل على أغلبية الأصوات في الدائرة يفتح جميع المقاعد المقررة لهذه الدائرة ، ولا يمكن تصور قاعدة أبسط من هذه .

ثانيا - لا توجد أقلية على شئ من الأهمية لا تكون أ كثيرة في بعض الدوائر الانتخابية (قارن حالة الحزب الوطني في مصر مثلا) ففي هذه الدوائر يمكن أن يفوز مرشحوها ، وبذا يكون لها صوت في البرلمان ، فلا داعي إذا لتمثيل الأقليات تمثيلا خاصا أو نسبيا . ولكن يرد على ذلك أن ترك تمثيل أحزاب الأقلية للمصادفات قد يؤدي الى عدم تمثيل بعض هذه الأقليات بالمرّة . وعلى كل فتمثيل الأقليات في هذه الظروف يتندر أن يكون متناسبا مع أهميتها في الدولة .

ثالثاً - يرى العلامة أمسين أن معظم أنصار التمثيل النسبي ولو أنهم يطالبون به في الظاهر باسم العدالة والمساواة وضرورة تمثيل الأمة تمثيلاً صحيحاً الخ . إلا أن الدافع الاسامي لهم هو الرغبة في أقسام مقاعد البرلمان ذات المرتبات والنفوذ الكبير .

رابعاً - التمثيل النسبي يؤدي إلى كثرة الأحزاب وتعددتها في الأمة وداخل البرلمان . فالأحزاب « كالكروبات » لا تعيش وتتمو وتنشر إلا إذا وجدت الجو الصالح ، ولا يكون الجو صالحاً للأحزاب إلا إذا كان في استطاعتها الحصول على بعض مقاعد البرلمان ^(١) . والتمثيل النسبي يهيئ لها ذلك ويضمنه . إذ أن كراسي النيابة (البرلمان) تقسم بقدر الأماكن على مختلف الأحزاب التي تشترك في الانتخابات بنسبة عدد الأصوات التي أحرزها كل منها ، بما في ذلك الحزب أو الأحزاب التي لم تفز بالأغلبية في أي دائرة من دوائر القطر . ^(٢) وتعدد الأحزاب في البرلمان يجعل التشريع عسيراً ، وفي البلاد ذات النظام النيابي البرلماني - حيث الوزارة مسئولة سياسياً أمام البرلمان - تصبح مهمة الوزارة شاقة وبقاؤها في الحكم مهدداً في كل لحظة . إذ يصعب مع تعدد الأحزاب في البرلمان تأليف أكتورية ثابتة ووزارة متجانسة .

هذا في نظرنا هو أكبر عيوب التمثيل النسبي وقد أيدت التجربة ذلك . فأنجلترا

(١) الحزب الذي لا يسعى للحصول على مقاعد في البرلمان ولا يشترك في المعارك الانتخابية ليس حزباً سياسياً بمعنى الكلمة بل هو جمعية سياسية فقط .

(٢) بعكس طريقة تمثيل الأغلبية (Scrutin majoritaire) . ففي البلاد التي تأخذ بطريقة تمثيل الأغلبية لا يستطيع أي حزب من الأحزاب أن يمثل في البرلمان إلا إذا كـون أغلبية في دائرة من الدوائر على الأقل فإذا لم تكن له الأغلبية في أي دائرة من دوائر القطر فإنه لا يحصل على أي مقعد وهذا لا يشجع أنصاره كثيراً . وغالباً ينتهي به الأمر إذا لم يقو ويشد إلى التلاشي أو الاندماج في حزب آخر قوى . فطريقة تمثيل الأغلبية لا تبقى إلا على الأحزاب القوية الصالحة للبقاء . أما طريقة التمثيل النسبي فأنها تسمح ببقاء جميع الأحزاب أو معظمها لأنها تضمن لها التمثيل في البرلمان بحسب أهميتها .

لا تطبق نظام التمثيل النسبي وعدد الأحزاب فيها قليل . وإلى عهد قريب كان لا يوجد في إنجلترا إلا حزبان قويان وهما المحافظون والاحرار يتعاقبان في الحكم بحسب نتيجة الانتخابات العامة ^(١) . والولايات المتحدة الأميركية لا تعرف التمثيل النسبي ولذا فالأحزاب الظاهرة فيها إثنان أيضاً الحزب الديموقراطي (وهو القوي يتولى الحكم الآن منذ رئاسة فرانكلين روزفلت الأولى في مارس سنة ١٩٣٣) والحزب الجمهوري . وفي الواقع نظام تمثيل الأغلبية المتبع في هاتين الدولتين العظيمتين لا يسمح للأحزاب الصغيرة بأن تعيش بل يقضى عليها أولاً بأول إما بالأقراض أو بالتلاشي في الأحزاب الكبيرة القائمة .

أما الدول التي أخذت بطريقة التمثيل النسبي كالألمانيا (من سنة ١٩١٩ إلى سنة ١٩٣٣) والنمسا (منذ دستور أكتوبر سنة ١٩٢٠) وتشيكوسلوفاكيا وپولونيا فقد تعددت فيها الأحزاب تعدداً مخلاً كان له في معظم هذه البلاد أسوأ الأثر في الحياة الدستورية . فالتمثيل النسبي وما ترتب عليه من تعدد الأحزاب وضعف السلطة التنفيذية ومجزر البرلمان ذاته لا قسامه شيعاً وجماعات هو المسئول إلى حد كبير - في نظر بعض الكتاب الألمان - عن انهيار الديموقراطية النيابية البرلمانية في ألمانيا ^(٢) . وبلغ عدد الأحزاب في مجلس النواب البولوني (Diète) قبل قيام ديكتاتورية المرشال جوزيف بلسودسكي (J. Pilsudski) في مايو سنة ١٩٢٦ ، ٢١ حزبا . وترتب على

(١) لقد حل حزب العمال الآن في الأهمية محل حزب الاحرار وأقسم هذا الأخير على نفسه .

(٢) انظر مقال (F. A. Hermens) الأستاذ بجامعة برلين سابقا في المجلة السياسية البرلمانية (Revue Politique et Parlementaire) عدد ١٠ يونيه سنة ١٩٣٥ ص ٤٢٩ - ٤٥٧ . بين الكاتب في هذا المقال أن ادخال نظام التمثيل النسبي في ألمانيا كان له أسوأ العواقب إذ ساعد على تعدد الأحزاب وتضعفها . فند سنة ١٩١٩ إلى سنة ١٩٣٣ بلغ عدد الأحزاب في ألمانيا ٢٠ حزبا تقريبا ومتوسط عدد الأحزاب التي كانت ممثلة فعلا في البرلمان في هذه الفترة ١٢ . وفي اعتقاد الكاتب أن الفضل في احتفاظ إنجلترا بنظام الحزبين (Two-party system) لا يرجع فقط إلى عادات وميول الإنكليز بل إلى نظام الانتخاب المبني على تمثيل الأغلبية (Scrutin majoritaire) .

ذلك عدم إمكان تأليف حكومة ثابتة وهكذا كان متوسط عمر الوزارات البولونية في الفترة بين سنة ١٩٣١ وسنة ١٩٣٦ أقل من ستة أشهر^(١). قد لا يكون التمثيل النسبي مسؤولاً وحده عن كل هذه العيوب ولكنه بلا شك ساعد على خلقها وتضخيمها . لذلك لا نشارك رأى الأشخاص الذين يطالبون بأدخال طريقة التمثيل النسبي في مصر رغبة في تقوية تمثيل أحزاب الأقلية . لا ننكر ضرورة الأحزاب في النظام البرلماني الصحيح وفي الديمقراطية الحقيقية ولا نجهل فائدة المعارضة ونسلم بضرورة تقويتها ولكن نخشى أن يؤدي الأخذ بطريقة التمثيل النسبي في مصر إلى تعدد الأحزاب في البرلمان تعدداً كبيراً أو يجعل الحكم عسيراً كما حصل في ألمانيا وبولونيا وغيرهما من الدول التي أخذت بعد الحرب العظمى بطريقة التمثيل النسبي .

٤ - الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر - يكون الانتخاب مباشراً أو على درجة واحدة (Suffrage direct) إذا قام الناخبون أنفسهم بأختيار أعضاء البرلمان بدون أية واسطة . أما في الانتخاب غير المباشر (Suffrage indirect) فتقتصر وظيفة الناخبين على اختيار مندوبين عنهم وهؤلاء المندوبون هم الذين يقومون بمقامهم في اختيار النواب . ففي الانتخاب غير المباشر توجد درجتان أو أكثر من الناخبين : ناخبو أول درجة وناخبو ثاني درجة الخ . جربت فرنسا الانتخاب غير المباشر مدة من الزمن منذ سنة ١٧٨٩ إلى سنة ١٨١٤ . ولكن منذ سنة ١٨١٤ صار الانتخاب المباشر قاعدة متبعة لأختيار مجلس النواب الفرنسي^(٢) وأخذت بالانتخاب المباشر جميع الدساتير الديمقراطية الحديثة لأختيار مجلس النواب على الأقل .

(١) نص دستور بولونيا الصادر في ١٧ مارس سنة ١٩٣١ صراحة على أختيار أعضاء البرلمان على أساس التمثيل النسبي . أما دستور ٢٣ إبريل سنة ١٩٣٥ الحالي فلم يشر إلى ذلك ولكن ظاهر من قانون الانتخاب الصادر في ٨ يونيو سنة ١٩٣٥ أن بولونيا عدلت عن طريقة التمثيل النسبي بعد أن أضح لها عيوبها .

(٢) نلاحظ أن مجلس الشيوخ الفرنسي ينتخب على عدة درجات بعكس مجلس النواب .

التردد بين الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر في مصر وأسباب هذا التردد : وجرت مصر كلتا الطريقتين. فلم تعرف حتى سنة ١٩٢٤ غير نظام الانتخاب غير المباشر. فانتخاب أعضاء مجلس شورى النواب الذى أنشأه الخديوى إسماعيل فى سنة ١٨٦٦^(١) ومجلس شورى القوانين والجمعية العمومية (١٨٨٣-١٩١٢) والجمعية التشريعية (١٩١٣) كان على درجتين. وبعد إصدار دستور سنة ١٩٢٣ جاء قانون الانتخاب نغرة ١١ لسنة ١٩٢٣ جاء على انتخاب النواب على درجتين وأعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين (ثلاثة أخماس أعضاء المجلس) على ثلاث درجات . وعلى هذا الأساس إنتخب البرلمان الأول فى يناير سنة ١٩٢٤ (الهيئة التشريعية الأولى) . ولكن قانون نغرة ٤ لسنة ١٩٢٤ الصادر فى عهد وزارة سعد باشا زغلول عدل قانون الانتخاب المذكور وجعل الانتخاب على درجة واحدة للشيوخ المنتخبين والنواب . وبذا ظهر الانتخاب المباشر لأول مرة فى تاريخ مصر النيابى . ولما عطلت الحياة النيابية عقب حادثة اغتيال السردار المشومة (نوفمبر سنة ١٩٢٤) وأسقطت وزارة سعد باشا زغلول وتولت وزارة زيور باشا الحكم أعادت الانتخاب ذا الدرجتين . وطبق هذا النظام فى انتخابات مارس سنة ١٩٢٥ (الهيئة التشريعية الثانية) . ولما لم تات النتيجة وفقا لرغبة الحكومة حل المجلس فى نفس يوم أنقاده (٢٣ مارس سنة ١٩٢٥) ، ثم عدلت الوزارة الزبورية قانون الانتخاب بمرسوم قانون (Décret - loi) صادر فى ٨ ديسمبر سنة ١٩٢٥ (لم يطبق والتي بقانون نغرة ٢ لسنة ١٩٢٦ بعد عودة الحياة النيابية فى هذه السنة) . وجرت انتخابات سنة ١٩٢٦

(١) جاء فى المادة ٧ من لائحة تأسيس مجلس شورى النواب لسنة ١٨٦٦ ما يأتى بنصه : حيث أن كل بلد عليه مشايخ معينون برغبة الأهالى فبالطبع هم المنتخبون من طرف أهالى ذلك البلد والنائبون عنهم لانتخاب العضو المطلوب انتخابه من القسم إذا كان تلك المشايخ حازرين الأوصاف المعتبرة المذكورة . فهؤلاء المشايخ يحضرون المديرية ويكتب كل واحد منهم إسم من ينتخبه من القسم فى ورقة مخصوصة ويضعها مقفولة فى الصندوق المعد لقسمه بالمديرية . . لاحظ ركازة اللغة العربية فى ذلك الوقت .

(الهيئة النيابية الثالثة) وأنتخابات سنة ١٩٢٩ (الهيئة النيابية الرابعة) بعد أنهما « ديكاتورية » محمد باشا محمود، على أساس الانتخاب المباشر أى ذى الدرجة الواحدة طبقا لقانون الانتخاب غرة ١١ السنة ١٩٢٣ المعدل بقانون غرة ٤ لسنة ١٩٢٤ . ولكن بعد إلغاء دستور سنة ١٩٢٣ فى عهد الوزارة الصديقة وأستبداله بدستور ١٢ كتوبر سنة ١٩٣٠ أصدرت وزارة صدقي باشا قانون انتخاب جديد، رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠، جاءلا الانتخاب على درجتين لنواب ولشيوخ (المنتخبين منهم) . فنصت المادة ١٩ من قانون الانتخاب المذكور على تقسيم الناخبين المقيدى فى كل جدول انتخاب الى أقسام يتألف كل منها من ٥٠ ناخبا، ينتخب كل قسم منها مندوبا من بين أعضائه^(١)، وهؤلاء المندوبون الخمسين هم الذين كان لهم انتخاب أعضاء مجلس النواب وخمسائى مجلس الشيوخ أيضا (أنظر المواد ٢٥ و ٥٧ من قانون الانتخاب رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠) . وعلى هذا الأساس أُنْتُخِب برلمان صدقي باشا (الهيئة التشريعية الخامسة) .

وأخيرا لما ألغى دستور سنة ١٩٣٠ بالأمر الملكى الصادر فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٤ وأعيد « دستور الأمة » أى دستور سنة ١٩٢٣ من جديد بالأمر الملكى الصادر فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٣٥ فى عهد وزارة توفيق نسيم باشا عقب الحوادث العلومة، وأت الوزارة أن تشر قانون انتخاب سنة ١٩٢٣ - المعدل بقانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ - نشرا جديداً فصدر به - كما نعلم - المرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ فى ١٩ ديسمبر سنة ١٩٣٥ ، نشر فى اليوم التالى بعد دخا من الوقائع المصرية (٢٠ ديسمبر) . قانون انتخاب ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٣٥ ماهر إلا « طبعة ثانية » لقانون سنة ١٩٢٣ المعدل بقانون ٤ لسنة ١٩٢٤ مع بعض التعديلات والتقيحات التى أستلزمتها حالة التشريع الحاضر كإضافة جنح المهدرات الى الجرائم التى يترتب عليها الحرمان من حق الانتخاب مثلا^(٢)

(١) أضافت المادة ١٩ على ما تقدم . فإذا بقى ٢٥ ناخب فأكثر كان لهم أن ينتخبوا مندوبا عنهم وإذا بقى أقل من خمسة وعشرين أشتركوا فى الانتخاب مع آخر قسم خمسينى .

(٢) جاء فى المذكرة الإيضاحية المرفقة بقانون الانتخاب المنشور بالمرسوم بقانون غرة ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ ما يأتى : - « رأيت الوزارة من الأفضل أن تشر نصوص القانون

وبناء عليه عادت مصر الى الأخذ بنظام الانتخاب المباشر . فأعضاء البرلمان الحالي (الهيئة التشريعية السادسة) أُنْتُخِبُوا على درجة واحدة . فيكون قد مر على البلاد من عهد اصدار الدستور في سنة ١٩٢٣ للآن خمسة قوانين انتخاب . الأول قانون نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ (انتخاب غير مباشر) والثاني قانون نمرة ٤ لسنة ١٩٢٤ (انتخاب مباشر) والثالث المرسوم بقانون الصادر في ٨ ديسمبر سنة ١٩٢٥ (انتخاب غير مباشر) وهو الذي أدركه الالغاء بقانون نمرة ٢ لسنة ١٩٢٦ (وقرَّب على الغائه العودة الى الانتخاب المباشر) والرابع قانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ (انتخاب غير مباشر) والخامس المرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ وهو القانون الحالي (انتخاب مباشر) . والسبب في هذا التردد الغريب بين الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر عائد الى ظروف مصر السياسية وخصوصا للمنازعات الحزبية . وهذا ظاهر من قراءة المذكرة الايضاحية المرفقة بدستور وقانون انتخاب سنة ١٩٣٠ وقد دافعت فيها وزارة صدقي باشا عن طريقة الانتخاب غير المباشر بالنسبة لمصر^(١) جاء فيها : « جرت الانتخابات الاولى (المقصود انتخابات يناير سنة ١٩٢٤ التي أدت الى فوز الوفد وتأليف وزاره سعد باشا زغلول) في ظروف سياسية خاصة واستعملت في سبيل النجاح فيها طرق لم تألفها البلاد من قبل ودعايات بعيدة عن أن تكون مقبولة في شرعة الانتخابات وأخرج كثير من أحكام قانون الانتخاب عن غرضه وعن وضعه الأصلي كما جرى في أحكام تزكية المرشحين واستغل تاريخ النهضة لمصلحة فريق (مقصد الوفد) أحسن ذلك النوع من الاستغلال فجاءت نتيجة الانتخابات سواء في مجلس الشيوخ أو النواب مواقة لشهوات ذلك الفريق في الظفر بالغلبة .

نشرأ جديداً وفيما عدا التعديلات التي تقدم يانها فان قانون الانتخاب المنشور هو بعينه قانون ١٩٢٣ المعدل في سنة ١٩٢٤ . وهذا النشر يهيء للقائمين بتنفيذ القانون أداة عمل حاضرة خلقت من المواد التي ألغيت ومن الإشارة إلى الأصل والتعديل ، وتتابعت وأنسجمت موادها ، ويغنى عن الرجوع الى المجاميع القديمة . »

(١) . الدستور المصري وقانون الانتخاب . المطبعة الأميرية بالقاهرة سنة ١٩٣٠ .
أنظر ص ٥ وما بعدها . بيان التعديلات التي يراد أدخلها على الدستور وقانون الانتخاب .

وقد تم الظفر بمبحث لم يترك مكانا لمعارضة قيمة وفات الطاسفرين آهم خالفوا بذلك مصلحتهم الحقيقية كما خالفوا لب النظام البرلماني وجوهه . وأست من ذلك اليوم في مصر أوتوقراطية جديدة (يقصد الوفد) في صورة برلمانية . »

« وأرادت تلك الاوتوقراطية طبعا أن تستديم لنفسها سلطانا حازت عليه بفضل تلك الطواري . المعارضة . فكان أول ما أتجه اليه نظرها تحويل الانتخاب ذى الدرجتين إلى انتخاب مباشر . موهمة أن الانتخاب المباشر هو خير نظام أخرج للناس . »
« وفي الحق أنه لا يمكن أن يوصف أى نظام من أنظمة الحكم بأنه خير الانظمة . فليس في طبيعة أى نظام أن يكون صالحا لكل زمان ومكان ما دامت الأمم ، بل الأمة الواحدة على توالى المصور ، هى على ما نعرف من الاختلاف طباعا وعادات وأسباب حياة . حتى لقد قال بحق أحد الحكماء : جرت سنة الاجتماع وطباع الشعوب بأن الأنظمة مهما تبلغ من الكمال ليست فى الواقع إلا حسابا وتقديرا مرءا ونتيجته تفضيل أخف الضررين . »

« والانتخاب المباشر وإن شاع العمل به ليس فى نظار محبذيه أنفسهم أكثر من صورة من صور الحكم أفضى اليها تطور الأحوال الاجتماعية فى أوربا وجعل منها ضرورة حاضرة من ضرورات النظام النيابى فيها ومع ذلك فأهل الرأى فى أمره على خلاف . وكثير ممن كتبوا فى أزمة الانظمة البرلمانية يؤثرون عليه نظام الانتخاب ذى الدرجتين (الغير مباشر) ويقولون أنه كالمرشح يعطيك ماء أشد قاء وصفاء دون أن يغير ينبوعه . »

أشارت المذكرة الأيضاحية بمد ذلك الى ظروف مصر الخاصة والى أن أساس الحياة العامة والحلية الأولى فى عمليات الانتخاب هى القرية . « ولو أن أهل القرية سئلوا أن يختاروا جماعة من بينهم يثقون بدمتهم لكانوا خليقين بأن يحسنوا الاختيار لأن ما يقتضيه ذلك من معرفة الخلق أو المقدرة موفور الأسباب فى هذا المجتمع الضيق . ولكنهم لو سئلوا أن يتجاوزوا أفق القرية لاختيار رجل يتحدث عنهم وعن أمثالهم ممن يكون مجموعهم دائرة انتخابية (أو نحو مائة ألف نفس) لا عوزتهم المعرفة المباشرة . » وعليه « لم يكن من حسن التصرف أن يترك لناخب اختيار النائب

مباشرة فإن جعل الانتخاب على درجتين خليق بأن يقرنا من أسباب التمييز السليم بين المرشحين . فإن الانتخاب الأول (أول درجة) من شأنه أن ينتج أفضل أهل القرية وأكثرهم غشياناً للمدن ومعرفة بالرجال وبالتالي أقربهم إلى العلم بالشؤون العامة خصوصاً إذا اشترط فيمن يقع عليه الانتخاب (المسدوين أو ناخبى الدرجة الثانية) ضوابط وشروط مخصوصة كمنصب مالى يدل على استقلال أو مساهمة جدية فى شؤون الحياة أو كشرط تعليم . ولا شك فى أن الاختيار يكون أشد تصفية كلما كان أكثر تدرجاً ولكن الحاجة الى الوقوف عند حد والرغبة فى نشر أسباب التربية السياسية وتيسير العلم بالشؤون العامة على الجماهير والأخذ بالتقاليد التى أقرت بتأسيس النظم النابية ولازمتها زمناً طويلاً كل ذلك يدعو إلى الاجتزاء بدرجتين مع مراعاة تعميم الدرجة الأولى وتخصيص الدرجة الثانية بالضوابط التى تقدم ذكرها . »

هذه هى الأسباب التى استندت عليها الوزارة الصديقة فى سنة ١٩٣٠ للعودة إلى طريقة الانتخاب غير المباشر أى ذى الدرجتين ، وظاهر أن أحد هذه الأسباب إن لم يكن أهمها فى نظر الوزارة هو محاربة سلطة الوفد . فالوفد كان ولا يزال يحبذ الانتخاب المباشر ولذلك حققه سنة ١٩٢٤ بمجرد توليه الحكم (قانون غرة ٤ لسنة ١٩٣٤) . أما خصومه السياسيون (زيور باشا فى سنة ١٩٢٥ وصدق باشا فى سنة ١٩٣٠) فهم من محبذى الانتخاب غير المباشر لاعتقادهم أنه يؤدى إلى تقليل عدد أنصار الوفد فى البرلمان . ومع ذلك فقد كانت انتخابات يناير سنة ١٩٢٤ على درجتين لنواب وثلاث درجات للشيوخ (المنتخبين منهم) وكانت تهيئها أنتصار الوفد بأغلبية ساحقة . كما أن انتخابات مارس سنة ١٩٢٥ فى عهد زيور باشا كانت على درجتين وهذا لم يمنع الوفد من الخروج منها منتصراً ، مما أدى إلى حل البرلمان فى نفس يوم أنقاده (٢٣ مارس سنة ١٩٢٥) ، بعد أن تأكدت وزارة زيور باشا أن الأغلبية وفدية . وأذا بعدنا عن المؤثرات الحزبية ونظرنا للسألة من الوجهة الدستورية العامة فما هى قيمة كل من الانتخابين المباشر وغير مباشر ؟

الانتخاب غير المباشر يفوق نظرياً الانتخاب المباشر ولكن من الوجهة

العملية يملن النفسك في مزياءه. ومع ذلك نرى أنه أصلح لمصر في الوقت الحاضر نظراً لنفسى الامة .

(١) للانتخاب غير المباشر ميزة كبرى هي تقليل مضار الاقتراع العام . فالانتخاب غير المباشر كعملية التصفية يجعل انتخاب النواب محصوراً في يد أشخاص يزيدون كفاءة وشعوراً بالمسئولية عن الناخبين خصوصاً إذا أشترط في ناخبي الدرجة الثانية نصاباً مالياً أو شرط تعليم .

(٢) كما أنه يصف أثر الأهواء الحزبية لأن عامة الشعب وهم أكثر الناس تأثراً بهذه الأهواء لا ينتخبون مباشرة أعضاء البرلمان بل تقتصر مأموريتهم في انتخاب المندوبين الذين يحلون محلهم في اختيار هؤلاء الاعضاء .

(٣) والانتخاب على درجتين مفيد على الخصوص في البلاد الحديثة العهد بالحياة النيابية التي يكون فيها الشعب متأخراً فناخبوا أول درجة لا يحسنون عادة انتخاب النواب ولكنهم يستطيعون أن ينتخبوا من بينهم أشخاصاً يمثلونهم في انتخاب هؤلاء النواب .

ولكن يدافع الكثيرون عن الانتخاب المباشر ويفضلونه على الانتخاب غير المباشر للأسباب الآتية : - (١) أثبتت التجربة أن الانتخاب على درجتين كثيراً ما يكون صورياً . ففرنس جمهورية الولايات المتحدة الأمريكية ينتخب على درجتين ولكن قد تحول هذا الانتخاب في الواقع إلى انتخاب على درجة واحدة فبمجرد ظهور نتيجة انتخاب المندوبين في نوفمبر يمكن لكل إنسان مطلع أن يعرف اسم المرشح المتصدر لرئاسة الجمهورية لأن ناخبي أول درجة لا يختارون عنهم إلا الأشخاص الذين من حزب المرشح الذي يريدونه. وأصبح المندوبون الناخبون آلة لتنفيذ إرادة ناخبي أول درجة . ويشاهد هذا في جميع البلاد ذات الأحزاب السياسية المنظمة .

(٢) ولم يثبت الواقع أن المجالس المنتخبة على درجتين كانت أكثر اعتدالاً من الهيئات المنتخبة على درجة واحدة . ففي فرنسا كانت الجمعية الوطنية التأسيسية (Convention Nationale) منتخبة على درجتين ومع ذلك لم يعرف التاريخ جمعية سياسية أكثر تطرفاً منها .

(٣) الانتخاب غير المباشر يقلل من اهتمام الناخبين بالانتخاب لأن الناخب لا يهتم عادة بالانتخابات إلا إذا أتيح له انتخاب عضو البرلمان مباشرة .

(٤) وناخبو الدرجة الثانية بطبيعة الحال أقل عدداً من ناخبي الدرجة الأولى فيمكن التأثير عليهم بشئ الطرق بما في ذلك الرشوة الانتخابية .

(٥) معظم الدول الديمقراطية التي أخذت بنظام الانتخاب غير المباشر عدلت عنه إلى نظام الانتخاب المباشر، فالديموقراطية الحديثة لا تكتفى بتقرير الاقتراع العام بل أيضاً فجعله مباشراً .

ونحن لا ننكر أن للانتخاب غير المباشر عيوباً وأن الديمقراطية الحقة تتطلب اشتراك أكبر عدد ممكن من الشعب اشتراكاً مباشراً في انتخاب النواب ولكن نظراً لحالة مصر الحاضرة وتفتي الأمية فيها نعتقد أنه من الأصوب الآن اكتفاء بالانتخاب غير المباشر مدة من الزمن مع جعل انتخاب الدرجة الأولى عاماً واشتراط شروط معينة في ناخبي الدرجة الثانية .

٥ - تعدد الأصوات للناخب الواحد Le Vote plural : القاعدة المتبعة في

جميع البلاد الديمقراطية تقريباً أن لكل ناخب صوتاً واحداً *Un homme une voix* بدون تمييز بين رب العائلة أو المتزوج والعازب ، الغني والفقير ، الجاهل والمعلم . ومعنى ذلك أن الأصوات تعد لا توزن ولكن مع التسليم بأنه يحق لكل فرد بالغ في الأمة أن يكون له نصيب في إدارة شئون بلاده فهل يستدعي هذا حتماً أن يكون ذلك النصيب متساوياً بالنسبة لجميع الأفراد ؟

ألا يمكن التوفيق بين التصويت العام والتمييز بين أصوات الناخبين على اعتبار أن آراء بعض الأفراد يجب أن تعطى من القيمة أكثر من آراء الآخرين وأن الأصوات يجب أن توزن لا تعد ؟ . بلا شك كل طريقة لتمييز لا بد أن تكون فحكمة إلى حد ما . ولكن مما لا جدال فيه أن المالك القوي يدفع ضريبة للدولة تزيد مصالحه في الدولة عن المعدم ، وكذلك حال الفرد القوي أنشأ عائلة وتحمل أعباءها بالنسبة للعازب أو الأرمل عديم القدرة . مما لا جدال فيه أيضاً أن لرأى المعلم قيمة أكبر من صوت الأمي أو الجاهل (وهل يستوى الذين يعلمون والذين

لا يملكون؟). فلم لا تعطى للملاك ولأرباب العائلات وللمتلعين صوتاً اضافياً لتمييزهم عن سائر الناخبين؟ هذه الأسباب هي التي حملت دولة بلجيكا (من سنة ١٨٩٣ إلى نهاية الحرب العظمى) على الأخذ بطريقة تعدد الأصوات لانتخاب الواحد (vote plural). والعناصر التي اعتبرها المشرع البلجيكي ذات قيمة في تمييز بعض الناخبين عن البعض الآخر هي التي رأيناها أي الملكية والتعليم وأنشاء العائلة. وبمقتضى هذه الطريقة كان لكل فرد من الذكور بالغ من العمر ٢٥ سنة لم يسبق الحكم عليه في جريمة من الجرائم التي تفقده حق الانتخاب صوت واحد. وهذا هو الأساس. ولكن يملأ صوت إضافي لكل رجل بالغ سن الـ ٣٥ وله زوجة أو أولاد شرعيون ويدفع ضريبة قدرها خمسة فرنكات للدولة. ويتمتع بصوت إضافي أيضاً كل مالك لعقار قيمته ٢٠٠٠ فرنكا، أو لسندات على الدولة دخلها السنوي مائة فرنك. وبصوتين إضافيين كل حائز على شهادة عليا أو على شهادة تثبت أنه حصل على دراسة متوسطة راقية. على شرط أن لا يكون لأي ناخب مهما تعددت الميزات التي تخوله أصواتاً إضافية أكثر من ثلاثة أصوات. وفي الواقع كان عدد الناخبين الذين يتمتعون بهذه الأصوات الثلاثة كبيراً حتى بين طبقات المال نظراً لإقبال البلجيكيين على الزواج وتأليف العائلة وانتشار عادة الادخار بين أفراد الشعب. ففي المراكز والمدن الصناعية كان لعمال كثيرين صوتين إضافيين: صوت رب العائلة، وصوت المالك، علاوة على صوت الناخب العادي. ومع ذلك عدلت بلجيكا عن طريقة تعدد الأصوات بعد الحرب العظمى. ومنذ سنة ١٩١٩ أصبح لكل ناخب صوت واحد فقط كما هو الحال في البلاد الأخرى^(١). ونصت على ذلك المادة ٤٧ معدلة من الدستور البلجيكي^(٢)

(١) قارن المادة ٢٢ من دستور ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ الألماني (دستو فيمر) والمادة ٢٩ فقرة أولى من دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ النمساوي. والمواد ١١ و٣٣ من دستور بولونيا (١٧ مارس سنة ١٩٢١) ودستور يوجوسلافيا (١٢ مايو سنة ١٩٢١) مادة ٦٩. ودستور تشيكوسلوفاكيا (٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠) مادة ٨. جميع هذه اللوائح تأخذ بقاعدة ناخب واحد صوت واحد، كما هو الحال أيضاً في مصر وفرنسا وتركيا الخ.

(٢) لكل ناخب صوت واحد فقط. Chaque électeur n'a droit qu'à une voix. وحددت المادة المذكورة السن الانتخابية بواحد وعشرين سنة بعد أن كانت ٢٥ سنة.

وفي فرنسا أقترح بعض أعضاء مجلس النواب في سنة ١٩١٩ الاعتراف بالحقوق الانتخابية لجميع الفرنسيين بدون تمييز من حيث السن أو الجنس ومنح رب العائلة (أو الأم في حالة وفاة الأب) أصواتاً إضافية لتمثيل الأبناء القصر - وبقدر عدد هؤلاء الأبناء - حتى يبلغوا رشدتهم. وهذا ما يطلقون عليه اسم التصويت العائلي (le vote Familial) لأن أساس التصويت في هذه الحالة العائلة لا الفرد. ولكن الاقتراح المذكور لم يجز رضا أغلبية المجلس.

٦ - التصويت في معظم الدول أمبارى لا أمبارى ومع ذلك فالتصويت الأمبارى أخذ في الانتشار الآتية : - التصويت واجب على كل ناخب ولكنه واجب وطني لا قانوني فلا يترتب على الامتناع عن استعمال حق الانتخاب أى جزاء . تلك هي القاعدة المتبعة في معظم البلاد . وأدت هذه الحرية المطلقة إلى امتناع الكثيرين من الناخبين عن الاشتراك في الانتخابات كلها منهم وتهاوناً . ففي إنجلترا بلغ عدد المتخلفين في انتخابات شهر ديسمبر سنة ١٩١٨ ٥٠٪ تقريباً من مجموع الناخبين . وفي انتخابات ديسمبر سنة ١٩٢٢ ٣٠٪ . وفي رومانيا - قبل أن تأخذ بالتصويت الإجبارى بدستور سنة ١٩٢٣ - كان يربو عدد المتنعين عن الانتخاب أحياناً على ٥٠٪ (٥٤٪ في انتخابات سنة ١٩١٩) . وفي فنلندا ٢٣٪ فقط من الناخبين اشتركوا في انتخابات يوليو سنة ١٩٢٢ . وفي فرنسا حيث عدد الناخبين ١١ مليوناً تقريباً يتخلف عادة من ٢/١ إلى ٣ مليون ناخباً . والامتناع بهذه الكثرة يفسد نتيجة الانتخابات . وإذا كان من اللازم أن يكون البرلمان مرآة للأمة تنعكس فيها صورتها وأفكارها كما يقولون فيجب على الأقل أن يشترك في الانتخابات أكبر عدد ممكن من الناخبين . والمشهد أن ناخبي الأحزاب المتطرفة كالاشتراكيين أو الشيوعيين مثلاً قلما يتأخرون عن الانتخابات بكمس الحال بالنسبة لناخبي الأحزاب المعتدلة فأعتدالم لا يدفعهم بطبيعتهم إلى التعمس لاستعمال حقوقهم الانتخابية . ولذلك تطالب الأحزاب المتعدلة بالتصويت الإجبارى لحل أنصارها على الخروج من قورم واستعمال حقوقهم الانتخابية كاملة ، بينما لا تهتم الأحزاب

المتطرفة يجعل التصويت إجبارياً لأنها ليست في حاجة إليه بل قد يضر بمصلحتها كما حصل في أستراليا فإن إدخال نظام التصويت الإجبارى هناك لأول مرة في انتخابات ١٤ نوفمبر سنة ١٩٢٥ كان في مصلحة الأحزاب المعتدلة .

ولكن نظراً لتكاثر عدد الناخبين المتمنعين عن الاشتراك في الانتخابات وما يترتب على ذلك من تشويه تمثيل الأمة قررت عدة دول - يزيد عددها الآن على ١٥ دولة - جعل الانتخابات إجبارياً . وليس المقصود بالانتخاب الإجبارى (vote obligatoire) حمل الناخب بالقوة على إعطاء صوته ، بل ترتيب جزاء على المتخلفين عن الانتخابات بغير عذر شرعى . وأخذت بالتصويت الإجبارى بلجيكا منذ سنة ١٨٩٣ والاندلس ولسمبرج وتشيكوسلوفاكيا والمجر ورومانيا (دستور سنة ١٩٢٣ مواد ٦٤ و ٦٨) ودول أمريكا الوسطى والأرجنتين (قانون ٧ مايو ١٩١٢) واتحاد أستراليا .

ولكن ما هو نوع الجزاء ؟ براعى عادة أن لا يكون الجزاء شديداً فلا يفكر أحد مثلاً في حبس الناخب الذى يتخلف عن الانتخاب بغير عذر شرعى . ولكن من جهة أخرى يجب ألا يكون الجزاء تافهاً وإلا لما أدى إلى النتيجة المطلوبة . والجزاءات المتبعة عادة هي الغرامة ، ونشر أسم الناخب المتخلف ، وحرمانه من الترقية إذا كان موظفاً عمومياً ، وحرمانه من حق الانتخاب ذاته لمدة معينة . ولا توقع الجزاءات الأخيرة إلا على الناخب الذى تكرر تخلفه بغير وجه شرعى . ففي بلجيكا إذا أمتنع الناخب لأول مرة بدون عذر شرعى يحكم عليه قاضى المصالحات (Juge de paix) نهائياً بغرامة من ١ الى ٣ فرنكات أو يكتفى بتأنيبه . فإذا عاد إلى ذلك في ظرف ٦ سنوات يفرم من ٣ الى ٢٥ فرنكا . وإذا أمتنع مرة ثالثة في ظرف العشرة سنوات يحكم عليه بنفس الغرامة وينشر اسمه لمدة شهر . فإذا تكرر أمتناعه للمرة الرابعة في مدة ١٥ سنة يعاقب بالغرامة ذاتها والنشر ويشطب اسمه لمدة عشر سنوات من جدول الناخبين وفي هذه الأثناء يحرم من التعيين أو الترقية في مصالح الحكومة المركزية أو المحلية ولا يمنح أى رتبة أو نيشان أو امتياز أخرى .

وترتب على هذا الجزاء في البلاد التى أخذت بالتصويت الإجبارى أن زاد عدد الناخبين ازدياداً محسوساً . ففي سنة ١٨٩٤ حيث طبق التصويت الإجبارى لأول

مرة في بلجيكا قص عدد المتخلفين إلى $\frac{1}{4}$ تقريباً من مجموع الناخبين بما في ذلك المتخلفين لغرض شرعي (وفاة أو مرض مثلاً) . وفي أستراليا في انتخابات ١٤ نوفمبر سنة ١٩٢٥ وهى أول انتخابات طبق فيها التصويت الإجبارى بتفريم المتخلفين بغير عذر كان عدد المصوتين أكبر من أى عدد سابق .

٧ - التصويت السرى والتصويت العلنى : - دافع البعض عن التصويت العلنى (vote public) لما يقتضيه من الصراحة والشجاعة الأدبية والشعور بالمسئولية وكان من أهم أنصاره فى الماضى مونتسكيو و بسمرك وستوارت ميل (Stuart Mill) . وطبق التصويت العلنى فعلاً فى أنكلترا حتى قانون ١٨ يولية سنة ١٨٧٢ وفى بروسيا لانتخاب مجلسها النيابى (Landtag) قبل دستور ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٢٠ . ولكن القاعدة المتبعة الآن فى جميع البلاد الديمقراطية تقريباً هى سرية الاقتراع vote secret . فالناخب يضع اسم المرشح الذى يختاره على ورقة الانتخاب بعيداً عن الأنظار ثم يقدم الورقة المذكورة مطوية أو داخل غلاف (ظرف) خاص إلى رئيس لجنة الانتخاب ، أو يضعها بنفسه فى صندوق الانتخاب بدون أن يعرف أحد اسم المرشح الذى صوت له الناخب . وفى هذه السرية ضمان كبير لحرية اختيار الناخب . فعلم الناخبين تقصم الشجاعة الأدبية الكافية للجهر بأرائهم فإذا كان التصويت علنياً قد يدفعهم ذلك إلى الامتناع عن التصويت تحاشياً للعواقب .

ونحن فى مصر أحوج من غيرنا لطريقة التصويت السرى فالناخبون لم يتحرروا بعد من ضغط رجال الإدارة . ومع ذلك ليس فى الأماكن تطبيق سرية التصويت تطبيقاً تاماً عندنا نظراً لجهل معظم الناخبين القراءة والكتابة . لذا نصت المادة ٤٣ من قانون الانتخاب المصرى الحالى على ما يأتى :- « يتلقى كل ناخب من يد الرئيس ورقة مفتوحة وضع فى ظهرها ختم لجنة الانتخاب وتاريخه ويتحى الناخب جانباً من النواحي المخصصة لأبداء الرأى فى قاعة الانتخاب نفسها وبعد أن يثبت رأيه على الورقة يمدها مطوية الى الرئيس وهو يضعها فى الصندوق الخاص بأوراق الانتخاب وفى الوقت عينه يضع كاتب السرى كشف الناخبين إشارة أمام اسم الناخب الذى أبدى رأيه » . هذا بالنسبة للناخبين الذين يعرفون القراءة والكتابة . أما بالنسبة للأمية

قالادة المقدمة تنص : - « الناخبون الذين لا يستطيعون أن يثبتوا بأنفسهم آراءهم على أوراق الانتخاب يبدونها شفاها بحيث يسمع أعضاء اللجنة وخدم - وفي هذه الحالة يثبت كاتب السر رأى كل ناخب في ورقة يوقع عليها الرئيس - ويجوز أيضا لهؤلاء الناخبين أن يختاروا عضواً من اللجنة يسرون عليه بأرائهم على مسمع من الرئيس فيثبتها العضو في ورقة يوقع عليها الرئيس المذكور » . وظاهر أن السرية في هذه الحالة ليست إلا نسبية ، فهناك شخصان على الأقل يعرفان اسم المرشح الذي صوت له الناخب وهما رئيس اللجنة وعضو آخر ^(١) .

٨ - تمثيل المصالح : La représentation professionnelle ou des intérêts :-

النظام النيابي الحالي مبني على تقسيم الدولة إلى دوائر إنتخابية متعددة تنتخب كل منها نائباً أو أكثر للبرلمان ، فاختاروا كل دائرة يشتركون معاً بصرف النظر عن الحرفة أو المهنة أو الوظيفة التي يشغلها كل منهم في انتخاب نائب أو نواب دائرتهم وهذه الطريقة تؤدي إلى تمثيل الأحزاب السياسية لا إلى تمثيل الحرف أو المصالح المختلفة . مع أن الأمة ليست مجموعة أفراد وأحزاب سياسية تحسب بل مجموعة مصالح إقتصادية وإجتماعية أيضاً . ولذا يرى البعض أنه لكي يكون البرلمان ممثلاً حقيقية للأمة يجب أن تمثل فيه جميع هذه المصالح المختلفة . ومن الكتاب الذين دافعوا عن فكرة تمثيل المصالح ديجي (Duguit) وشارل بنوا الفرنسيان والبرت شافل A. Schaffle وخصوصاً الكاتب البلجيكي برينس (Prins) .

وفي الواقع تمثيل المصالح ليست فكرة جديدة تماماً ففعل البرلمان أو الهيئات التمثيلية في الماضي كانت تمثل طبقات الأمة المختلفة باعتبار أن لكل منها مصالح خاصة

(١) ولكن قانون الانتخاب ينص على عقاب العضو الذي يفشي سر إعطاء الناخب رأيه بدون رضاه ، مادة ٧٤ قانون انتخاب : « كل من أفشى سر إعطاء ناخب رأيه بدون رضاه يعاقب بالسجن لمدة لا تزيد على ستة شهور أو بغرامه لا تتجاوز ٥٠ جنهما مصرى » . ونصت المادة ٧٥ على أن « كل موظف عمومي حكم عليه في جريمة من جرائم الانتخاب ارتكبها أثناء تأدية وظيفته يجوز الحكم عليه بالعزل » .

مستقلة . فالحيثات العمومية (Les Etats Généraux) في فرنسا قبل ثورة سنة ١٧٨٩ كانت تمثل الأشراف ورجال الدين والعامّة ، وكان يمثلوا كل طبقة من هذه الطبقات يختارون بواسطة الأشخاص المنتمين إلى هذه الطبقة ويجلسون ويتناقشون على حدة في غرفة خاصة . وفي السويد ظلت هذه الفكرة مطبقة إلى زمن قريب إذ كانت السكان يقسمون إلى أربع طبقات : الأشراف ، ورجال الدين ، وسكان المدن ، والفلاحين ، ولم يعدل عنها إلا في سنة ١٨٦٦ . وفي النمسا كان السكان إلى زمن قريب (٢٦ يناير سنة ١٩٠٧) يقسمون إلى خمس طبقات تقسم بينهم مقاعد البرلمان ، وقد أطلقوا على هذه الطريقة إسم (Le système des curies) . وفي إنجلترا نفسها لا زال مجلس اللوردات يمثل إلى حد ما الطبقة الأرستقراطية ورجال الدين بينما يمثل مجلس العموم العموم .

ولكن لا يقصد أنصار فكرة تمثيل المصالح في الوقت الحاضر العودة إلى هذا النظام العتيق وتمثيل الطبقات الأرستقراطية ورجال الدين والعامّة تمثيلا مستقلا كما كان الحال في الماضي بل الذي يدافعون عنه هو تمثيل المصالح الاقتصادية والأجتماعية المهمة تمثيلا ديموقراطيا (وأكثّر المدافعين عن فكرة تمثيل المصالح هم من أنصار الديموقراطية الذين يرمون إلى إصلاحها) يراعى فيه تكوين الأمة من زراع وصناع وتجّار وملاك وعمال وأرباب مهنة حرة كالأطباء والمحامين والصحافيين والكتاب الخ . ومع ذلك فقد اختلف أنصار فكرة تمثيل المصالح في كيفية تحقيق فكرتهم هذه : (١) فبعضهم يكتفي بجعل عدد محدود من أعضاء مجلس الشيوخ أو المجلس الأعلى منتخباً بواسطة أصحاب المصالح المختلفة . (٢) والبعض الآخر يرى أن يشكل مجلس الشيوخ كله على هذا الأساس حتى يصبح مجلساً فنياً بجانب مجلس النواب السامي . ومن الرأي الأول المسيو ميلران رئيس جمهورية فرنسا السابق قد اقترح في خطبة شهيرة : (Discours de Ba-Ta-Clan) ألقيها قبل توليه رئاسة الجمهورية تعيين بعض أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي بواسطة الغرف التجارية (Chambres de commerce) وقابلات العمال وأصحاب العمل واتحاد العمل (Confédération générale du travail) وهي الهيئة التي تضم في الوقت الحاضر في فرنسا الملايين من العمال والجامعات

والمعاهد (Académies) الخ . وهي نفس الطريقة التي اتبعتها اليونان لتأليف مجلس شيوخها سنة ١٩٢٨ . فطبقاً لقانون صادر في ديسمبر سنة ١٩٢٨ كان يتألف مجلس الشيوخ اليوناني من ٩٢ عضواً منتخبين بالأقتراع العام المباشر ، ومن ١٠ أعضاء ينتخبهم النواب والشيوخ مجتمعين ، ومن ١٨ عضواً يمثلون المصالح المختلفة موزعين بالكيفية الآتية : ٣ أعضاء تختارهم الغرف التجارية والصناعية و ٣ يختارون بواسطة الهيئات المثلة للحرف الصغيرة و ٥ بواسطة الغرف الزراعية و ٤ بواسطة غرف العمال و ٣ بواسطة الجامعات والمدارس العليا والمعهد الوطني (Académie) الخ .

وإذا رجعنا إلى تاريخ مصر النيابي نجد أن الجمعية التشريعية التي أسست في سنة ١٩١٣ كانت تتألف - كما سبق القول في موضع آخر - من أعضاء يحكم القانون وم النظر (الوزراء) و ٦٦ عضواً منتخباً و ١٧ عضواً معيناً منهم الرئيس وأحد الوكيلين والخمسة عشر الآخرون يعينون على نحو يكفل النيابة عن الأقليات والمصالح التي لم تنل نصيباً من الانتخاب (مادة ٢ من القانون النظامي رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣) . ووزعت المادة ٣ من القانون النظامي المذكور الخمسة عشر عضواً معينين بحيث يكون لجميع الهيئات من الأهالي حد أدنى لمدد من ينوب عنها وذلك على الوجه الآتي :- أقباط ٤ العرب البدو ٣ (لتمثيل الأقليات) ، التجار ٢ والأطباء ٢ والمهندسون ١ ورجال التربية العامة أو البلدية ٢ والمجالس البلدية ١ (لتمثيل المصالح) . ومن هذا يرى أن فكرة تمثيل المصالح كانت مطبقة إلى حد ما ولو أن اختيار ممثلي المصالح لم يكن من حق أرباب الشأن أنفسهم بل بطريقة التعيين الحكومي .

أما معظم أنصار تمثيل المصالح الآن فلا يكتفون بهذا القدر الضئيل بل يرون أولاً أن يكون ممثلو المصالح والمهن منتخبين بواسطة أرباب الشأن أنفسهم (التجار والصناع والعمال والملاك الخ .) وثانياً أن يكون أحد المجلسين على الأقل (مجلس الشيوخ) مؤلفاً كله على أساس تمثيل المصالح والمهن المختلفة فيصبح مجلساً حرفياً أو فنياً Une chambre professionnelle يمثل جميع الحرف والمهن في الدولة ، بينما يظل المجلس الآخر (مجلس النواب) كما هو الآن ، ممثلاً للأحزاب السياسية ، ومنتخباً من الناخبين جميعهم في دوائر القطر الانتخابية . من هذا الرأي العميد دوجي كتب في سنة ١٩٠٨

في المجلة السياسية البرلمانية ^(١) متبناً « في المستقبل القريب الذي سيدركه شباب اليوم سيظهر بجانب تمثيل الأحزاب السياسية تمثيلاً نسبياً، تمثيل المهن والمصالح، أقصد بذلك تمثيل جميع الهيئات الاجتماعية منظمة في شكل نقابات واتحادات للنقابات ». وجاء في كتابه القانون الدستوري جزء ٢ طبعة سنة ١٩٢٣ ص ٥٩٦ « إذا أردنا أن يكون البرلمان ممثلاً لجميع العناصر المكونة للأمة كجماعة حية فيجب أن نضع بجانب المجلس المنتخب بواسطة الأفراد لتمثيل الأحزاب السياسية تمثيلاً متناسباً مع قوتها العددية مجلساً آخر منتخباً بواسطة الهيئات والمصالح المختلفة (les groupes professionnels) ^(٢) ». ودافع عن نفس الفكرة بعض أعضاء مجلس النواب الفرنسي . جاء في الخطبة التي القاها النائب الفرنسي مارك سانبيه M. Sagnier مثلاً في جلسة ٢١ مايو سنة ١٩٢٠ م ترجمته « أن الذي يطلبه عدد كبير من الأشخاص العاملين (Travailleurs) هو أن تصبح جميع هذه المهن المنظمة (Professions organisées) سواء في ذلك المهن اليدوية أو المهن الفكرية ، سواء التي تضم العمال اليدويين أو الذين يكدون بأذهانهم ... أن تصبح جميع هذه القوى جزءاً من السلطات العامة ، لا مجرد هيئات تستشار ثم قد لا يعتد برأيها . وعليه يجب أن يوجد بجانب التمثيل السياسي الذي يتكون منا الآن (مجلس الشيوخ والنواب) تمثيل آخر ليس أقل أهمية من السابق . إلا وهو تمثيل المصالح الاقتصادية في الأمة . ان نظام ازدواج المجلسين موجود . فبدلاً من مجلس شيوخنا السياسي الحالي أطلب مجلس شيوخ آخر يمثل المصالح والمهن (Sénat Professionnel) . أطلب تمثيلاً مزدوجاً، تمثيل الأحزاب السياسية من جهة ، وتمثيل المصالح الاقتصادية ، جميع المصالح ، مصالح أرباب العمل (patrons) كمصالح العمال (Ouvriers) من جهة أخرى ^(٣) » .

(١) Revue Politique et Parlementaire جزء ٢٠ ص ٤٧٩ تحت عنوان الحركة النقابية (Le Syndicalisme) . أظن أيضاً نفس المجلة سنة ١٩١١ جزء ٣ ص ٢٨ وما بعدها تحت عنوان « تمثيل النقابات في البرلمان » .

(2) Traité de Droit Constitutionnel, 2. éd., 1923, P. 696.

(3) Voir Duguit, Traité de Dr. Const., 2. éd. T. II. P. 604-605

وفكرة تمثيل المصالح في نظر أنصارها ميزناه كبيرناه : (١) تمثيل الأمة
تمثيلاً مقيماً ، (٢) إيجاد برلمان أكثر كفاءة من البرلمانات الحالية لمعالجة المسائل
الوطنية : فكرة تمثيل المصالح مبنية على أن التمثيل البرلماني الحالي لا يمثل الأمة
تمثيلاً حقيقياً لأن المجالس النيابية الحالية المنتخبة من الأفراد في دوائر القطر المختلفة
لا تمثل إلا الأحزاب السياسية ، والأحزاب السياسية ليست كل شيء في الأمة ، وأفراد
الأمة لا ينتمون فقط إلى هذا الحزب أو ذاك بل ينتمون أيضاً وقبل كل شيء إلى
حرفة أو مهنة أو وظيفة اجتماعية معينة . ومنذ مدة شعر الأفراد الذين تربطهم رابطة
العمل الواحد أو المهنة الواحدة بضرورة التآزر والاجتماع للدفاع عن مصالحهم المشتركة ،
ومنذ النصف الثاني من القرن التاسع عشر ظهرت نقابات العمال وأخذ ساعدتها يشتد
واضطرت معظم الدول إلى الاعتراف بها ^(١) . كما أخذ أصحاب المصانع والتجار والزراعيون
يتآلفون من جهتهم للدفاع عن مصالحهم . وسرت العدوى إلى غيرهم وإلى المهن الحرة
فألف المهندسون والأطباء والصحافيون والكتاب الخ . النقابات (Syndicates) والجمعيات
(Associations) للدفاع عن مصالح المهنة . هذه المصالح والحرف المنظمة في شكل
جمعيات ونقابات واتحادات لنقابات أصبحت في الوقت الحاضر قوى فعالة حيوية لا
يمكن التغاضي عنها ، وصار من الضروري أدماجها في الدولة والا كانت خطراً عليها . لقد
أعترفت معظم الدول وشجعت تكوين الغرف التجارية والصناعية والزراعية الخ .
بقصد الوقوف على مطالب هذه الهيئات والاستئناس برأيها في كل ماله مساس بمصالحها
ولكن هذا النوع من التمثيل لا يكفي الآن في نظر البعض وفي الوقت الذي أصبح
فيه للمسائل الاقتصادية شأن غير شأنها الأول .

من هنا نشأت فكرة تمثيل المصالح والحرف في أحد مجلسي البرلمان ذاته بجانب
تمثيل الأحزاب السياسية في المجلس الآخر .

(١) تضع الحكومة المصرية الآن قانوناً للاعتراف بنقابات العمال وتنظيم هذه
النقابات وقد ألف العمال للآن نقابات عديدة ولكن لم يعترف بها رسمياً .

وشجع على أنتشار هذه الفكرة أيضاً الاعتقاد السائد بأن المجلس الفنى المكون من ممثلى كل حرفة ومهنة على شئ من الأهمية فى الدولة سيكون بمحكم تشكيلة أكثر خبرة وكفاءة لمعالجة المسائل الاقتصادية التى كثيراً ما تعرض على البرلمانات الآن. وفى الواقع عدد القوانين الفنية التى تعرض على البرلمانات فى الوقت الحاضر يزداد يوماً بعد يوم.

نقد فكرة تمثيل المصالح - لقد أنتقد فكرة تمثيل المصالح كتاب عديدون^(١)

خصوصاً فى شكلها الذى يرى الى تكوين البرلمان من مجلسين أحدهما سياسى ينتخب من الشعب فى الدوائر الانتخابية كما هو الحال الآن والثانى فى يمثلى الحرف والمهن المختلفة فى الدولة : ١) وأول تقودوجه إليها هو صعوبة تحقيقها عملياً فإمى المصالح أو الجماعات التى يجب أن تمثل ؟ لا يكفى أن نقول إنها جميع المصالح الاجتماعية والاقتصادية المهمة فى الدولة بل يجب أن نحدد ها . أيكفى تقسيم سكان القطر الى زراع وتجار وصناع وملاك وعمال وأرباب مهن حرة ؟ أندخل الموظفين والمستهلكين فى عداد الطوائف التى يجب أن تمثل ؟ وما العمل بالنسبة لرجال الدين وهم قوة إجماعية هامة وهل ندخلهم فى الحساب أم نهملهم ؟ وهل نجمل من العمال فصيلة مستقلة أم نوزعهم منعاً للمنازعات بين العمل ورأس المال على الفصائل الأخرى بحيث يكون عمال المحال التجارية مع التجار فصيلة واحدة ، والصناع وعمال الصناعة فصيلة أخرى وهكذا كما فصل موسيلينى بأنشائه نظام الطوائف (Les Corporations) ؟ وهل نجتمع بين ملاك الثروة العقارية وملاك الثروة المنقولة أم نفرق بينهم وهل نعتبر أرباب المهن الحرة كلهم فصيلة واحدة أم تقسمهم الى أطباء ومهندسين ومحامين الخ .

(٢) ولنفرض أننا استطعنا أن نحدد بالضبط الهيئات والمصالح التى يجب تمثيلها فما نصيب كل منها فى التمثيل ؟ ما عدد المقاعد التى نعطىها لكل هيئة أو فصيلة ؟ أترامى النسبة العددية أى عدد الأشخاص الذين تتكون منهم كل هيئة (عدد الصناع

(١) من الكتب المعارضة لفكرة تمثيل المصالح تمثيلاً خاصاً فى البرلمان أسمين وبارتيليمى ودويز . أنظر كتاب هذين الأخيرين
Traité de Droit Constitutionnel, Paris 1933

والتجار والعمال الخ . في الدولة) أم نراعى أهمية هذه الهيئة من الوجهة الاقتصادية أو الاجتماعية ؟ أننا إذا راعينا النسبة العددية فقط لضحيينا بمصالح عديدة . فإذا أعطينا للزراع مثلاً في بلد كصر . ه ثانياً فما العدد الذى نعطيه لأرباب التجارة أو الصناعة أو لأرباب المهن الحرة . وماذا يكون نصيب رجال الأدب ؟ وإذا راعينا الأهمية الاقتصادية فما هو مقياسها ؟

٣) فلنفرض أننا حددنا الهيئات التى ستمثل فى البرلمان أو المجلس الفنى (*Chambre professionnelle*) (تجار . صناع . عمال . ملاك . مهن حرة . الخ ...) وعدد ممثلى كل منها ، بقى علينا أن نعرف كيفية اختيار هؤلاء الممثلين . سنتولى بلا شك كل هيئة أو طائفة دون غيرها اختيار ممثليها فى المجلس ولكن أيقوم بذلك أعضاؤها منفردين أم يتركون هذا الاختيار لمجلس النقابة ^(١) . فلاختيار ممثلى الصناع مثلاً فى البرلمان الفنى المراد أنشاؤه يمكن تصور عدة طرق . فأمّا أن يترك انتخاب هؤلاء الممثلين إلى الصناع أنفسهم فى اتجاه القطر وفى هذه الحالة يقسم القطر ^(٢) إلى دوائر صناعية ينتخب صناع كل دائرة منها عدداً معيناً من الممثلين بحيث لايزيد عدد المنتخبين فى القطر جميعه عن العدد المقرر لتمثيل هذه الهيئة فى البرلمان . وإما أن يقوم بذلك الاختيار النقابات الصناعية المختلفة أو تتولاه الهيئة المركزية لاتحاد الصناعات التى تنطق باسم جميع الصناع فى الدولة . وهذا الحل الأخير هو أيسر الحلول ولكن الأخذ به يستدعى تنظيم النقابات واتحادات النقابات تنظيمادقيقاً تحت إشراف الدولة نفسها كما هو الحال فى النظام الفاشيستي الإيطالى .

٤) ها هو المجلس الممثل للمهن والمصالح (*Chambre professionnelle*) قد تشكل بالرغم من الصعوبات العديدة المتقدمة فإذا تكون اختصاصاته ؟ أعضاها

(١) تمثيل المصالح يؤدى فى الواقع الى تنظيم كل هيئة من هيئات الأمة فى شكل جماعة أو نقابة . وبغير ذلك يكون التمثيل عسيراً .

(٢) لأنه لا يمكن اعتبار القطر كله دائرة واحدة ودعوة جميع الصناع فى مكان واحد لانتخاب ممثليهم .

على المسائل الاقتصادية فقط . ولكن ماهى المسائل الاقتصادية وما تتميز عن المسائل الأخرى أليس لكل مسألة هامة ناحية اقتصادية ؟ لاشك أن أنصار فكرة تمثيل المصالح يميلون إلى إشراك مجلسهم فى جميع التشريعات حتى يكون له من الحقوق ما للمجلس الآخر المنتخب بواسطة الأفراد على أساس تمثيل الأحزاب السياسية، ولكن هل لدى أعضاء المجلس الفنى الكفاءة اللازمة لذلك ؟ يدعى أنصار فكرة تمثيل المصالح أن للمجلس المؤلف طبقاً لفكرتهم ميزتين كبيرتين كما رأينا (١) : أنه أكثر تمثيلاً للأمة من المجالس السياسية (٢٠) أنه أكبر كفاءة من المجالس السياسية الحالية لأنه مجلس فنى مؤلف من فنيين أخصائيين فى كل فرع . ولكن يصح التشكك فى قيمة هاتين الميزتين الكبيرتين المزعومتين . أن كل جماعة من أعضاء مجلس الحرف والمصالح تمثل بلا شك هيئة مهمة فى الأمة ، التجار الصناع الزراع الملاك .. الخ . ولكن هل يستطيع ممثلو كل هيئة من هذه الهيئات أن يسموا بأفكارهم الى مستوى المصلحة العامة لا الخاصة ؟ يكاد يكون من المحقق أن مندوبى كل هيئة فى البرلمان الفنى سيحتربون أنفسهم قبل كل شئ . ممثلين لهذه الهيئة فلا ينظرون للمسائل التى تعرض عليهم إلا بمنظار المصلحة الخاصة . وهم يحكم بحرقهم وكيفية انتخابهم لا يستطيعون غير ذلك . وهذا موجود إلى حد ما فى المجالس النيابية الحالية فأن عضو البرلمان كما رأينا يميل إلى خدمة دائرته قبل خدمة أمة فى مجموعها بالرغم من تقرير أن عضو البرلمان يمثل الأمة كلها ، ولكن الدائرة الانتخابية الحالية على الأقل لا تمثل مصلحة خاصة بل مصالح عديدة . فالنائب فى المجالس السياسية الحالية لا يمثل الزراع أو التجار أو الصناع فى دائرته بل جميع هؤلاء ، جميع الناخبين على اختلاف منهم ووظائفهم ، فتقيد أخف وطأة من قيد النائب فى البرلمان الفنى الذى لا يمثل الا فئة خاصة محددة كالزراة أو التجار أو الصناع أو الملاك مثلا .

أما عن الكفاءة : فهل نضمن أن شكل فئة وأن كل مهنة ستختار لتمثيلها فى مجلس الحرف والمصالح اكفاً افرادها ؟ يتلب على الظن أن الأشخاص الذين سيفوزون بهذا الاختيار هم الأفراد الحائزون على صفات سياسية (qualités politiques) كاللباقة والقدرة على الخطابة والتأثير فى السامعين وهذه الصفات السياسية قد لا يحوزها

أنبغ الأطباء أو أكفأ الزراع أو أمهر العمال أو الصنائع الخ. ولنفرض أن كل فئة ومهنة توصلت إلى انتخاب أكفأ أفرادها لتمثيلها في البرلمان فهل معنى ذلك أن المجلس الفني (مجلس الحرف والمصالح) سيكون في مجموعة أكفأ من المجالس السياسية الحالية في إدارة الشؤون العامة للدولة ؟ أن يمثل كل هيئة قد يكونون حجة في كل ما يتعلق بوظيفتهم أو مهنتهم أو فرعهم الذي أختصوا فيه . ولكن ليس لهم غالباً رأى يعتمد به في المسائل الأخرى. فمثلوا الزراع يمكنهم أن يدعوا آراء سديدة في مقاومة دودة القطن أو زراعة البنجر والفول أو تربية المواشى والدجاج والخنازير . ولكن ما قيمة رأيهم في المسائل الصناعية والتجارية ومسائل التعليم مثلاً ؟ لندوبى العمال أن ينبروا المجلس في كل ما يتعلق بتحديد ساعات العمل أو الراحة الأسبوعية أو إصابات العمال أو أمراض العمال ولكن هل يعلمون شيئاً عن السياسة الخارجية وحاجات البلد الزراعية أو الدينية أو الاخلاقية ؟

أن المجالس التشريعية الحالية تتناقش في شتى الأمور ، والقوانين التي تعرض عليها متنوعة للدرجة لا يتصورها العقل ، فلا يطلب من أعضائها في هذه الظروف أن يكون كل منهم فنياً في فرع معين بل تكفى فيهم الثقافة العامة التي تسمح لهم بفهم هذه المواضيع المختلفة والأشتراك في تقريرها . والمشاهد في جميع البلاد وفي جميع المصور أن الفنيين الأخصائيين تنقصهم المرونة اللازمة لأنهم لا ينظرون إلى الأشياء إلا من وجهة فنيهم . وليس معنى ذلك أنه يجب إقصاء الفنيين وممثلي المصالح المختلفة عن المجالس النيابية ، فأن في وجودهم في هذه المجالس واشتراكهم في أعمال لجائتها المختلفة فائدة لا تنكر ، ولكن هذا لا يستدعى إنشاء مجلس نيابي مؤلف كله على أساس تمثيل المهن والمصالح .

هـ) وأخيراً أن تأليف مجلس المهن والمصالح (Ch. professionnelle) بجانب مجلس آخر سياسي يثير مسألة دستورية هامة . كيف تنظم علاقة المجلسين ببعضهما ؟ أنعطى لكل منهما نفس الحقوق والأختصاصات والسلطة التي للمجلس الآخر أم لا ؟ وأذا ميزنا بينهما من حيث السلطة والحقوق فلا يهما تكون الكلمة العليا والأخيرة في

حالة النزاع ؟ هذه المسائل لا تخص موضوع تمثيل المصالح وحده بل تعترض جميع الدساتير التي تأخذ بنظام ازدواج المجلسين . ولكن لها أهمية خاصة إذا كان أحد المجلسين ممثلاً للأحزاب السياسية بينما يمثل الآخر المصالح الاقتصادية . فالنزاع في هذه الحالة لا يكون بين مجلسين سياسيين يمثل أحدهما الاعتدال والآخر الميل الى التغيير والتطور ، بل بين هيئتين مختلفتين أصلاً ، وفكرة ، وروحاً ، وتكويناً . أى بين المصالح السياسية من جهة والمصالح الاقتصادية من جهة أخرى .

المجالس الاقتصادية الاستشارية : — نظراً للصعوبات المتقدمة كلها أخذت دول كثيرة بحل وسط فبدلاً من أن تنشئ برلماناً فنياً بجانب البرلمان السياسى له ما لهذا من الحقوق والسلطات ، أنشأت بجانب الحكومة أو السلطة التنفيذية ونحت إشرافها مجلساً اقتصادياً استشارياً ليمثل المهن والمصالح الاقتصادية المهمة في الدولة ، حتى يتسنى للحكومة استشارته والاستئثار برأيه . وأعطى بعضها لهذه المجالس الاقتصادية الحق في إبداء رغباتها ومقترحاتها بدون أن يكون رأياً ملزماً للحكومة . وتشبه هذه المجالس الاقتصادية — من حيث قوة قراراتها — اللجان والمجالس الفنية العديدة الموجودة في كثير من الوزارات لكي يستشير بها كل وزير في المسائل الفنية الخاصة بوزارته ، كمجلس التعليم الأعلى ومجلس الجيش الأعلى ومجلس الأوقاف الأعلى (في مصر) الخ . ولكنها تختلف عنها من حيث كيفية تكوينها . فالغالب في اللجان الفنية المذكورة أن يترك للوزير اختيار أعضائها أما أعضاء المجالس الاستشارية الاقتصادية التي تتكلم عنها فينتخبون عادة بواسطة الجماعات الاقتصادية والحرف المختلفة (يلاحظ مع ذلك أن أعضاء المجلس الاقتصادى الأعلى في مصر معينون لا منتخبون) . وهناك فرق آخر من حيث الاختصاص ، فاللجان أو المجالس الفنية الملحقه بكل وزارة لا تنتظر إلا في شئون هذه الوزارة فقط (مجلس الجيش الأعلى مثلاً لا ينظر إلا في المسائل المتعلقة بالدفاع الوطنى ومجلس المعارف لا ينظر ألا في مسائل التعليم . الخ) . أما المجالس الاقتصادية الاستشارية فأختصاصها أوسع بكثير إذ تشمل جميع المسائل والمشروعات التي تهم حياة الدولة الاقتصادية . وأنتشر نظام المجالس الاقتصادية

الاستشارية هذا في الدول الأوروبية بعد الحرب المظلى على الخصوص وكانت ألمانيا أول من أنشأها وتبعها دول عديدة .

نص دستور فيمر (١١ أغسطس سنة ١٩١٩) مادة ١٦٥ على إنشاء مجلس اقتصادى أعلى للدولة الريح (Reichswirtschaftsrat) لتمثل جميع المهن والهيئات الاقتصادية المهمة بنسبة أهميتها^(١) أما اختصاصاته فهي الآتية : - ١) يجب على حكومة الريح استشارته أى أخذ رأيه مقدماً في جميع مشروعات القوانين المهمة الاقتصادية والاجتماعية قبل عرضها على البرلمان دون أن تقيد بهذا الرأى . ٢) أعطى للمجلس الاقتصادى الحق في اقتراح هذه المشروعات من تلقاء نفسه وعلى الحكومة عرض ما يقترحه منها على مجلس الريشتاج حتى لو كانت غير موافقة عليها ولكن لها في هذه الحالة أن تشفعه برأيها الخاص، وللمجلس الاقتصادى تأييد مشروعاته أمام مجلس الريشتاج بواسطة مندوب عنه . وقد زعم البعض أن المجلس الاقتصادى الألماني هذا يعد أول برلمان اقتصادى في العالم وأعتبره بعض الألمان مجلساً ثالثاً بجانب مجلس الريشتاج والريشدرات وتنبأوا بأنه سيحل يوماً ما محل هذا المجلس الأخير ولكن لم تتحقق هذه النبوة لأن بل تعطل المجلس الاقتصادى بتعطيل دستور فيمر نفسه . وفي الواقع لم يكن هذا المجلس الاقتصادى برلماناً بمعنى الكلمة لأن رأيه كان استشارياً محضاً . حقيقة كان له حق الاقتراح (Droit d'initiative) ولكن اقتراحاته لا تنفذ إلا إذا أقرها الريشتاج وحوّلها إلى قوانين .

(١) تألف المجلس الاقتصادى المذكور في بادى الأمر من ٣٢٦ عضواً ، ٧٤ تمثيل الصناعات الزراعية و ٩٨ للصناعة و ٤٤ للتجارة والبنوك وشركات التأمين و ٣٤ للشغلين بالنقل والمشروعات العامة الأخرى و ٣٦ للحرف الصغيرة (Artisanat) و ٧٠ لهيئات أخرى عديدة لوحظ في منحها حق التمثيل في المجالس الاقتصادية أن تكون عاملاً مخففاً للتنازع بين المصالح الاقتصادية المختلفة المتقدمة . وكل هيئة هي التي تنتخب ممثليها ولكن الحكومة هي التي تتولى توزيع المقاعد التي تخص كل هيئة من هذه الهيئات السابقة على عناصرها المختلفة . وأعيد تشكيل المجلس الاقتصادى الألماني على أساس آخر فأُنقص عدد أعضائه إلى ١٣٦ موزعين على فئات : - ٤٩ عضواً لتمثيل أرباب العمل ، و ٤٩ للمال ، و ١٤ تعينهم الحكومة كما تريد ، و ٣٠ من الخبراء الفنيين . واستمر المجلس يفقد أهميته شيئاً فشيئاً من ذلك الوقت .

وحدت فرنسا حذو ألمانيا فأنشأت بذكريتو صادر في ١٦ يناير سنة ١٩٢٥ مجلساً اقتصادياً وطنياً (Conseil National Economique) منتخباً بواسطة أرباب المصالح الاقتصادية المختلفة مقسمين إلى عدة فئات تنتخب كل منها ممثلاً أو أكثر للمجلس الاقتصادي . والحكومة هي التي تحدد الفئات المذكورة كما تحدد نصيب كل منها في التمثيل . أما وظيفة هذا المجلس فهي دراسة المسائل المتعلقة بحياة الدولة الاقتصادية (التي تعرضها عليه الحكومة أو التي يرى المجلس نفسه بأغلبية الثلثين ضرورة دراستها) وأقتراح الحلول التي يراها للسلطات العامة . ولكن رأيه استشاري محض لا تلتزم الحكومة باتباعه . وقد قدم المجلس منذ تأليفه عدة تقارير وقام بدراسات اقتصادية مختلفة وأقتراح بعض مشروعات لقوانين لم تنفذ لأن البرلمان لم يقرها (١) .

وليست المجالس الاقتصادية قاصرة على ألمانيا وفرنسا بل نجدها في بلاد أخرى في النصوص الدستورية على الأقل . فينص دستور بولونيا الصادر في ١٧ مارس سنة ١٩٢١ مادة ٦٨ على أنه « ينشأ بقانون لكل فرع من فروع النشاط الاقتصادي تمثيل خاص في شكل غرف زراعية وتجارية وصناعية وحرفية (الحرف الصغيرة Artisanat) الخ . تكون في مجموعها مجلس اقتصادي أعلى ، ويحدد القانون طريقة تعاونه مع السلطات العامة في التشريع وإدارة الشؤون الاقتصادية » . ولكن المجلس المذكور لم ينشأ بعد وسقط هذا النص نفسه بألغاء دستور سنة ١٩٢١ واستبداله بدستور ٣٣ أبريل سنة ١٩٣٥ . وفي تشيكوسلوفاكيا أنشأ قانون صادر في ٧ نوفمبر سنة ١٩١٩ لجنة اقتصادية استشارية بدأت أعمالها في ١٦ ديسمبر سنة ١٩٢٢ وهي مكونة من ١٥٠ عضواً ٦٠ من أرباب الأعمال و ٦٠ من العمال تنتخبهم هيئاتهم الخاصة و ٣٠ يختارون من بين رجال الأعمال الاقتصادية والخبراء في المسائل الاجتماعية Experts sociaux . وقد نظم القانون بالتفصيل علاقة هذه اللجنة الاقتصادية بالبرلمان ولكن لا يظهر ان التعاون بينهما تام وهذا مشاهد أيضاً في معظم البلاد المتقدمة فان البرلمانات فيها تنظر إلى

(١) صدرت في سنة ١٩٣٦ عدة قوانين جديدة (١٩ مارس و ٢٠ أغسطس سنة ١٩٣٦) أدخلت بعض تعديلات في كيفية تنظيم وتكوين المجلس الاقتصادي الفرنسي ولكن اختصاصاته ظلت استشارية محضة .

المجالس الاقتصادية الاستشارية هذه كنافس غير مرغوب فيه لا تساعد يجب التعاون معه على أساس حسن التفاهم والثقة المتبادلة .

ولا يمكن تفسير ظهور المجالس الاقتصادية وانتشارها بظاهرة التقليد فقط بل هذا الانتشار ولید الحاجات والظروف الحالية . فان المسائل الاقتصادية والاجتماعية أصبحت تشغل بال الحكومات الى حد كبير . ولا بد لحلها من الوقوف على رأى ذوى الشأن أو ممثلهم والاستعانة بالخبراء من أهل الرأى والعرفان من رجال المال والأعمال . ولذا شعرت طائفة كبيرة من الدول - من بينها مصر - أنه لا بد أن يكون بجوار الحكومة بشكلها المعروف هيئة تضم هؤلاء جميعاً حتى تستعين الحكومة بخبرتهم ونجاريتهم وتقف بسهولة على رغباتهم ومطالبهم .

المجلس الاقتصادى الاعلى المصرى : — لما تولى اسماعيل صدق باشا وزارة المالية في وزارة الغفور له ثروت باشا بعد تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ أراد أن تسار مصر الأمم الاخرى ، وعمل على إنشاء مجلس اقتصادى ، وتقدم إلى مجلس الوزراء بمذكرة متواضعة ضمنها اراءه في الحالة الاقتصادية والمالية لبلاد وطلب الى المجلس الموافقة على إنشاء مجلس اقتصادى يعاون وزير المالية في تصريف ما يظهر من المسائل في فترة بعد الحرب فوافق مجلس الوزراء على ذلك في ٢ سبتمبر سنة ١٩٢٢ ^(١) . ويظهر أن كل هم صدق باشا في ذلك الوقت أتجه الى أن يفوز بتأليف المجلس الاقتصادى على أبسط صورة على أمل أن تساعد الظروف فيما بعد على تعديل نظامه . فالنظام الذى وضع للمجلس الاقتصادى حينذاك جاء ناقصاً من عدة وجوه . فلم يعط المجلس المذكور إلا اختصاصات ضئيلة لا تعدى القيام بالابحاث والتحقيقات التى يطلب وزير المالية أجراؤها في الشؤون الاقتصادية وأبداء ما يراه من الاقتراحات بناء على الأبحاث والتحقيقات المذكورة . وجعل تحت رحمة وزير المالية له أن يمهله إذا شاء . وله أن يجمعه

(١) أنظر قرار مجلس الوزراء الصادر في ٢ سبتمبر سنة ١٩٢٢ بإنشاء مجلس اقتصادى وقرار وزير المالية بتاريخ ٣٠ أبريل سنة ١٩٢٣ بتنظيم المجلس الاقتصادى وتحديد الاعمال فيه في « مجموعة القوانين واللوائح المعمول بها في مصر » ، لحضرات أحمد محمد حسن بك وأز يدور فلدمان . جزء ٢ ص ١١٧١ - ١١٧٥ .

ويكرر أجماعه إذا أراد . وفلا مرت على المجلس الأقتصادى فترات طويلة لم ير من
ولى وزارة المالية فى خلالها حاجة لدعوة المجلس مع ان عدد الوزراء الذين تعاقبوا فى
وزارة المالية منذ سنة ١٩٢٣ حتى اليوم ١٧ وزيراً .

وهناك عيبان آخران :- أولاً . أن المجلس المذكور يستمد وجوده بقرار من مجلس
الوزراء فقط وهذا لا يضمن للمجلس البقاء والاستمرار . والعيب الثانى طريقة تكوين
هذا المجلس الأقتصادى نفسها ، فإذا استثنينا الأعضاء الذين يدخلون فى هذا المجلس
بحكم وظائفهم ، نجد أن جميع أعضائه معينون بقرار وزارى ^(١) . مع أن التبع فى المجلس
الأقتصادى فى الدول الأخرى كما رأينا هو أن تحدد الحكومة - أو القانون - عدد
أعضاء المجلس وتبين عدد ممثلى كل من الطبقات والهيئات الأقتصادية المختلفة التى لها
حق التمثيل فيه تاركة اختيار معظم الأعضاء الى هذه الهيئات نفسها بطريق الانتخاب .
لا نزاع ان المجلس الأقتصادى بتأليفه الحالى (ديسمبر سنة ١٩٣٦) يضم مجموعة من
كبار البارزين من رجال المسال والزراعة والتجارة والصناعة فى البلاد من مصريين
وأجانب وليس لأحد سند صحيح فى الاعتراض عليه من حيث الكفاءة ولكن
طريقة الانتخاب أكثر تمثيلاً وأقل « حكومية » من طريقة التعيين الوزارى .

ويظهر أن التنية متجهة الآن عندنا الى أنماش هذا المجلس بعد طول ركوده
والأهتمام بتنظيمه فى العهد الجديد ، عهد تنفيذ الماهدة المصرية - الانكليزية والغاء
الامتيازات . فقد صرح رجال الدولة فى أكثر من مناسبة أن الحكومة ستستطلع رأى
المجلس الأقتصادى فى كل ماله مساس بالضرائب التى ستفرض فى المستقبل على
المصريين والاجانب معاً . ولكنى لا يبق المجلس المذكور عاطلاً عرض عليه وزير

(١) بحسب المادة ٢ من قرار مجلس الوزراء الصادر فى سبتمبر سنة ١٩٢٢
بأنشاء المجلس الأقتصادى يتكون هذا الأخير من وزير المالية رئيساً ووكلاء وزارات
المالية والمعارف العمومية والمواصلات والزراعة والأشغال العمومية المصريين بحكم
وظائفهم ومن ١٧ عضواً معينين بالأسم . ويجدد فى أول ديسمبر كل سنتين تعيين أعضاء
المجلس الأقتصادى الا المعينين منهم بحكم وظائفهم .

المالية في أوائل سنة ١٩٣٧ المشروع الخاص باستخراج السباد الكباوى من مساط
المياه في خزان أسوان (١) .

٣ - الشروط الواجب توفرها في المنتخب

Conditions D'Eligibilité

لا يشارك في الانتخاب من أفراد الشعب إلا من توافرت فيهم شروط معينة
وهذا هو الحال من باب أولى بالنسبة للأشخاص الذين يرشحون أنفسهم للنيابة عن
الامة . فلا يعقل أن يسمح لأى إنسان بلا قيد ولا شرط مهما كان سنه أو حاله أو
جنسيته أن يتقدم لعصبة البرلمان . وإذا راعينا أن مهمة عضو البرلمان أدق وأهم
من مهمة الناخب - إذ تقتصر وظيفة هذا الأخير على الاشتراك في انتخاب نائب أو
نواب دائرته فيما يشارك عضو البرلمان في التشريع وفي مناقشة الشئون العامة وفي
مراقبة الحكومة - أدركنا في الحال أن الشروط اللازمة لتوفرها في المرشح أو المنتخب

(١) راجع في المجلس الاقتصادى افتتاحية جريدة الاهرام عدد ١٣ فبراير سنة
١٩٣٧ تحت عنوان « المجلس الاقتصادى في العهد الجديد وجوب تعديل نظامه » . وقد
بينت الاهرام الاصلاحات الواجب ادخالها على نظام المجلس المذكور قالت : « واليوم
والامر مستقر للحكومة فمن المرغوب فيه أن يكون للمجلس الاقتصادى شأن غير الذى
كان له في الماضي . فقد يكون من الملائم أن يعاد النظر في نظامه وأن يستعاض عن ذلك
النظام الذى ظل في شكله الاول منذ اكتوبر سنة ١٩٣٢ حتى اليوم بنظام آخر يحى
عن طريق التشريع ليتسنى للبرلمان أن يقول فيه الكلمة الفاصلة .
ولانحال بنا حاجة للاعاضة فيما ينطوى عليه هذا الاقتراح من المزايا لان انشاء المجلس
الاقتصادى بقانون (بدلا من قرار صادر من مجلس الوزراء) يستدعى أن يعين له
أخصاصات وأن يحدد لاجتماعه فترات متقاربة بحيث لا يستطيع أحد اغفال أمره .
ولا نقصد من ابداء هذا الاقتراح أن نخرج بالمجلس الاقتصادى عن الغرض الذى
أنشئ من أجله بمثابة هيئة استشارية محضة إذ من غير المعقول والمسئولة الوزارية قائمة
بحكم الدستور ، أن تشارك وزير المالية المسئول وحده عن تصريف شئون الدولة
الاقتصادية والمالية أية هيئة أخرى تفرض عليه ارادتها . وأما نريد أن يكون للمجلس
الاقتصادى صفة الاستقرار والاستمرار في أداء المهمة الموكولة اليه بطريقة منظمة كما أن
التعديل سيتناول بطبيعة الحال اللامعة الداخلية لذلك المجلس لأنها أصبحت لا تساعد
على تحقيق ما يتطلب منه من جليل الأعمال » .

يجب أن تكون أشد من اللازم توافرها في الناخب . وهذه الشروط تختلف بطبيعة الحال باختلاف القوانين الانتخابية في البلاد المتعددة ويمكن حصرها لتسهيل دراستها في طائفتين كبيرتين : —

(أ) يشترط في المرشح أو المنتخب عادة نفس الشروط الواجب توافرها في الناخب مع تشدد فيها . (ب) هناك شروط خاصة بالمنتخب لا أثر لها بالنسبة للناخب كشرط الترشيح مثلا والحصول على أغلبية معينة للفوز في الانتخاب . هذه الشروط لا وجود لها بطبيعة الحال بالنسبة للناخب الذي لا يرشح نفسه لنيابة — ولنفسر ما تقدم .

(أ) يشترط في الشخص الذي يرشح نفسه لمفوضية البرلمان عادة أنه يكون اسمه مدرجا بأمر جداول الانتخاب — نصت على ذلك قوانين انتخابية عديدة منها قانون الانتخاب المصري الحالي مواد ٢٣ و ٥٥ . مادة ٢٣ « يشترط في عضو البرلمان (مجلس النواب) أن يكون اسمه مدرجا بأحد جداول الانتخاب » . مادة ٥٥ « يشترط فيمن ينتخب عضواً في مجلس الشيوخ أن يكون اسمه مقبداً في جدول من جداول الانتخاب » . ومعلوم أن جدول الانتخاب لا يشمل إلا على أسماء الأفراد الذين توفرت فيهم الصفات المطلوبة من حيث الجنسية والجنس والسن والأعبار الخ لتولى الحقوق الانتخابية . فأشترط القوانين المذكورة في عضو البرلمان أن يكون اسمه مقبداً بأحد جداول الانتخاب يستلزم حتماً أن يكون هذا العضو أو المرشح للمفوضية ممن لم يحق الانتخاب أى له صفة الناخب على الأقل . فالنساء في مصر لا يستطعن أن يرشحن أنفسهن لنيابة في البرلمان لأنهن لسن ناخبات وأسمائهن ليست مدرجة في جداول الانتخاب ، وصفة الناخب المستدلة من القيد في الجدول شرط أولى أساسى لترشيح البرلمان . وكذلك المصري الذي حذف اسمه من جدول الانتخاب نتيجة للحكم عليه في جريمة من الجرائم التي يترتب عليها الحرمان أو فقد الحقوق الانتخابية مؤبداً أو مؤقتاً لا يستطيع أن يرشح نفسه للبرلمان لأنه لم يعد ناخباً .

ولكن قلنا أن القوانين الانتخابية على العموم لا تكفني بالشروط الواجب توافرها في الناخب من حيث الجنسية والجنس والسن والأعبار الخ بل تشدد فيها

بالنسبة للمرشح لنيابة أو المنتخب تشدداً تختلف درجته بحسب البلاد وظروف كل منها . وهذا التشدد ظاهر على الخصوص فيما يتعلق بالجنسية والجنس والسن .

١ - الجنسية : - فن حيث الجنسية نجد أن معظم البلاد لا تعترف للمتجنسين الحديثي العهد بجنسية الدولة بحق ترشيح أنفسهم لنيابة (l'éligibilité) إلا بعد مدة من تجنسهم بينما تعترف لهم بدون كبير ممانعة بحق الانتخاب (l'électorat) . ففي فرنسا للمتجنس إستعمال حق الانتخاب في الحال ولكن لا يمكن أن يرشح نفسه للمضوية في أحد مجلسي البرلمان قبل مضي عشر سنوات من تاريخ تجنسه حتى يثبت إخلاصه لوطنه الجديد (Stage de civisme) . ورأينا كيف أن تساهل التشريع الإنجليزي في هذه النقطة قبل الحرب العظمى مهد السبيل للمجرى الأصل (Tribitch) ومكنه من الفوز بمضوية مجلس العموم بعد تجنسه بالجنسية الأنكليزية بمدة قليلة وبذلك أمكنه أن يتجسس بالطمشان لحساب ألمانيا وحلفائها . وهذا النقص موجود في تشريعات الانتخابي الحالي ويجب تلافيه خصوصاً وأنه سينتج عن إلغاء الامتيازات الأجنبية في مؤتمر مونترو دخول كثير من الأجانب في الجنسية المصرية . (لقد بدأ هذا فعلاً وزادت طلبات التجنس بالجنسية المصرية زيادة لم يسبق لها مثيل عندنا) .

٢ - الجنس (Sexe) : - يعلم البعض للنساء بحق الانتخاب دون حق الترشيح لمضوية البرلمان وعلى هذا الرأي يمكن للنساء أن يكن ناخبات فقط لا نائبات عن الأمة . وطبقت هذه الفكرة بعض البلاد - التي لم تعترف بعد بحق التصويت السياسي للنساء فيما يتعلق بالانتخابات المحلية - ففي اليونان مثلاً ينص ديكريتو صادر في ٣٠ يناير سنة ١٩٣٠ على أن لليونانيات اللاتي يعرفن القراءة والكتابة إبتداء من سن الثلاثين حق الانتخاب للمجالس البلدية ولكن لم يمنهن الديكريتو المذكور حق المضوية في هذه المجالس . أما معظم القوانين الحديثة التي سوت بين الجنسين من حيث حق الانتخاب فأنها أعترفت لهم أيضاً في نفس الوقت بحق ترشيح أنفسهم للبرلمان وبالحقوقي السياسية الأخرى أسوة بالرجال . مثال ذلك ألمانيا ، إنجلترا النمسا ، دانمارك ، إسبانيا ، أستونيا ، فنلندا ، أرنلدا ، ليتوانيا ، تشيكوسلوفاكيا تركيا ، الهند . في جميع هذه البلاد لا يعتبر الجنس (الأنوثة) مانعاً من الترشيح

لمضوية البرلمان ^(١) وقد حصلت النساء في جميع هذه البلاد أو في معظمها على عدد من المقاعد البرلمانية وتحدد أئتحاب بمضهن عدة مرات وأصبحن من الشخصيات البرلمانية المروفة مثل (Lady Astor) في إنجلترا - أول سيدة أئتحبت للبرلمان الأنكليزي - وهي ئجلس الآن في ئجلس العموم مع ئجلها المعضو أيضاً في هذا ئجلس .

٣ - السمع : يشترط عادة فيمن يرشح نفسه للنيابة سن أكبر من سن الناخب حتى يكون أئم نضوجا وخبرة . ففي بلجيكا وفرنسا يكتفى في الناخب أن يكون سنه ٢١ سنه كاملة على الأقل . أما سن المعضوية لئجلس النواب فخمسة وعشرون ولئجلس الشيوخ أربعون سنه . وفي مصر لكل مصري من الذكور حق أئتحاب أعضاء ئجلس النواب متى بلغ ٢١ سنه ميلادية كاملة وأعضاء ئجلس الشيوخ متى بلغ ٢٥ سنه . ولكن يشترط فيمن يرشح نفسه لمعضوية ئجلس النواب أن يكون سنه ٣٠ سنه . سنة ميلادية كاملة على الأقل ^(٢) ولمعضوية ئجلس الشيوخ ٤٠ سنة . وفي تشيكوسلوفاكيا يشترط في ناخبى ئجلس النواب أن يكون سنهم ٢١ سنة على الأقل وفي ناخبى ئجلس الشيوخ الأقل أعمارهم عن ٢٦ سنه ، أما سن المعضوية لئجلس النواب فتلاثون ولئجلس الشيوخ ٤٥ سنة . وفي تركيا السن الأئتحائية ٢٢ وسن المعضوية ٣٠ . وفي رومانيا السن الأئتحائية ٢١ وسن النيابة ٢٥ وسن المعضوية في ئجلس الشيوخ ٤٠ . وكلا كان الدستور رجعيًا كلما كانت سن المعضوية مرتفعة أما الدساتير المتطرفة في الديمقراطية فأنها تخفض سن المعضوية كما تخفض السن الأئتحائية . فـ دستور ٤ يوليـ سنة ١٨١٤ الفرنسي (La Charte) جعل سن المعضوية لئجلس النواب ٤٠ سنة كامله بينما خفضها دستور سنة ١٩٣٠ الأقل رجعية الي ٣٠ سنة والدستور

(١) دافعنا فيما تقدم عن ضرورة الاعتراف للنساء بحق الأئتحاب ولا نرى معنى للفرقة بين حق الأئتحاب وحق الترشيح للنيابة عن الأمة فالجميع التي أوردناها لا تؤدى فقط الى منح النساء الحقوق الأئتحائية بل الى مساواتهن بالرجال في جميع الحقوق السياسية بما في ذلك عضوية البرلمان .

(٢) العبرة في تحديد ميـاد بلوغ المعضو سن الـ ٣٠ وقت الترشيح لا وقت عملية الأئتحاب نفسها (قرار لجنة بنى سوف الأئتحائية في ٩ ديسمبر سنة ١٩٢٣ في طعن محمد بك على حافظ ضد ترشيح حسن أفندى يس)

الجمهورى الحالى (دستور سنة ١٨٧٥) الى ٢٥ . وفى بولونيا كانت السن الانتخابية (من ناخبي مجلس النواب) بحسب دستور ١٧ مارس سنة ١٩٢١ الديمقراطى ٢١ سنة كاملة وسن العضوية لمجلس النواب ٢٥ سنة . ولكن قانون انتخاب ٨ يولية سنة ١٩٣٥ الصادر تنفيذاً لدستور ٢٢ أبريل سنة ١٩٣٥ الحالى الرسمى رفع السن الانتخابية إلى ٢٤ سنة وسن العضوية لمجلس النواب الى ٣٠ سنة . وبعض الدول لا تميز بين السن الانتخابية وسن النيابة كاسبانيا، فبحسب دستور سنة ١٩٣١ السن الانتخابية وسن العضوية واحدة وهى ٢٣ سنة كاملة لكل من الذكور والإناث . وفى إنجلترا لا يختلف سن العضوية لمجلس العموم عن السن الانتخابية وهى ٢١ سنة كاملة . ولقد ظهر فى إنجلترا ساسة كانوا فى شرح الشباب كلورد ليفر پول (Lord Liverpool) ، دخل مجلس العموم فى الحادية والعشرين وكان عمره ٣١ سنة فقط حينما تولى وزارة الخارجية فى سنة ١٨٠١ ، ووليم پت تولى الوزارة فى سن ٢٤ وكان رئيساً للوزراء فى سن الخامسة والعشرين .

٤- الضباط المستودعين والجنود الذين فى الإجازة الحرة : - هؤلاء يجوز لهم استعمال الحقوق الانتخابية ولكن لا يمكنهم ترشيح أنفسهم لعضوية البرلمان (مادة ٢٣ قانون الانتخاب المصرى الحالى) لأن صلتهم بالجيش لم تنقطع . وهذا ظاهر بالنسبة للجنود الذين فى الإجازة الحرة أما بالنسبة لضباط المحالين على الاستدعاء فنلاحظ أنه من الممكن دعوتهم فى أى وقت للخدمة العاملة فى الجيش .

(ب) هناك شروط أخرى خاصة بالمرشح أو المنتخب بعضها أنه بشرط قريباً فى التاميين أنفسهم ثم زال بالنسبة لهم نظراً لتزويج الاقتراع العام كمعرفة القراءة والكتابة والتمتع بالمالى والبعض الآخر لا يمكن اشتراطه أو فيمن يتقدم للعضوية فالترشح والحصول على عدد معين من الأصوات للفوز فى الانتخابات وعمر المجمع بين العضوية وبعضه المراكز : -

(١) معرفة القراءة والكتابة : الأغلبية الساحقة من الدول الديمقراطية تأخذ الآن بالأقتراع العام وهو الذى لا يشترط أية كفاءة ولا حتى معرفة القراءة والكتابة

في الناخبين . ولكن أن صح إسقاط هذا الشرط فيما يتعلق بالناخبين فإنه لا يجوز بالنسبة لأعضاء البرلمان أنفسهم وهم المكلفون بسن القوانين وتعديلها وتقييدها وتخص الميزانية السنوية ومراجعة الحساب الختامي للدولة ومراقبة الحكومة ومحاسبتها على كل كبيرة وصغيرة . كيف يمكن للمعزى أن يقوم بهذه الأعمال ؟ هل يستطيع البرلمان، ولجانته المختصة بفحص مشروعات القوانين قبل أن تعرض على المجلس بأجمعه، الاستفادة من وجود ذلك المعزى بين أعضائه ؟ الغالب أنه سيكون عالة على المجلس وعلى أعماله . ولذا فمن المسلم به صراحة أو ضمناً في جميع الدول الراقية أن معرفة القراءة والكتابة شرط ضروري يجب توفره فيمن ينوب عن الأمة أو يرشح نفسه لهذه النيابة . ومعظم الدساتير الأوروبية ليست في حاجة إلى النص صراحة على ذلك لضالة الأمية فيها وتوفر الكفاءات عندها وشدة التنافس على مقاعد البرلمان مما يجعل نجاح الأميين مستحيلاً أو متندراً . أما في البلاد الشرقية وفي مصر على الخصوص حيث الأمية لا تقتصر على السواد الأعظم من عامة الشعب بل تناول عدداً وافراً من أصحاب الفدادين أو « العطينين » (كما سماهم البعض) فإن النص صراحة على ضرورة معرفة عضو البرلمان للقراءة والكتابة أمر ضروري وإلا أدى هذا الإهمال إلى فوز عدد من الأميين في الانتخابات . ومع ذلك فقد أهمل قانون الانتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ هذا الشرط الذي كان منصوحاً عليه في مشروع لجنة الثلاثين ^(١) ومقرراً في مصر بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ الخاص بانتخاب أعضاء الجمعية التشريعية، إذ كان يشترط

(١) أتقد الكتاب الذين تناولوا قانون الانتخاب نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ عقب ظهوره بالنقد والتعليق أعماله لشرط معرفة القراءة والكتابة في النائب . ففي ٢ مايو سنة ١٩٢٣ كتب الأستاذ محمود عزمي في الأهرام يقول : « اما المادة ٣١ فنصت على الشروط التي يجب أن تتوفر في عضو مجلس النواب ولم نرين هذه الشروط شرط أجادة القراءة والكتابة الذي كان منصوحاً عليه في مشروع الثلاثين ، وعندنا أن عدم النص على هذا الشرط نقص فاضح في قانون الانتخاب المصري الذي صدر في سنة ١٩٢٣ ، وهي السنة المتوجه لعهده لم توجه الحكومة فيه عنايتها إلى محاربة الأمية محاربة جديده حتى أنها لا تزال عندنا قاشية إلى حد الـ ٩٠ أو الـ ٩٣ ٪ » .

و البرلمان هيئة يعهد إليها سن القوانين وتخص ما يقدم لها من مشروعات ودرس ما يعن لأعضائها أو لأي فرد من أفراد المصريين من المقترحات . فهل ذلك الأمي من

في عضو الجمعية التشريعية أن يكون عارفاً القراءة والكتابة (مادة ٢٠ قانون غرة ٣٠ سنة ١٩١٣) . ولكن القانون غرة ٤ سنة ١٩٢٤ تلافى هذا الأهمال فقرر أنه يشترط في عضو مجلس النواب أو الشيوخ أن يكون « محسناً لقراءة والكتابة » . واحتفظ بالشرط المذكور قانون انتخاب سنة ١٩٣٠ والمرصوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ (قانون الانتخاب الحالي) مواد ٥٣ و ٥٥ . وحصل في عهد صدقي باشا أن أمتحن بعض أعضاء مجلس الشيوخ ممن طعن في انتخابهم لعدم معرفتهم القراءة والكتابة فبين للمجلس صحة هذا الطعن إذ سقطوا في الامتحان وقرر المجلس بطلان انتخابهم .

(٢) **النصاب المالي :** القاعدة الآن هو عدم اشتراط أى نصاب مالى في الناخب ولكن بعض الدول لازالت تشترط نصاباً مالياً خاصاً في النائب (كالمراق مثلاً) أو في أعضاء المجالس العليا أو مجالس الشيوخ على الأقل . ومع كل فعدد هذه الدول في نقصان مستمر نظراً لتعارض هذا الشرط مع الديمقراطية . فبينما كان نظام سنة ١٨١٤ الفرنسي يشترط في عضو مجلس النواب أن يكون ممن يدفعون ضريبة مباشرة سنوية قدرها ١٠٠٠ فرنك وهو مبلغ كبير جداً في ذلك الوقت حتى أن الجائز انتخابهم على هذا الأساس في جميع المملكة لم يكن يربو على ١٦٠٠٠ ، قرر قانون انتخاب سنة ١٨٣١ أنقاص هذا النصاب إلى النصف أى إلى ٥٠٠ فرنك ، وأخيراً جاء قانون انتخاب سنة ١٨٧٥ ولم يشترط أى نصاب مالى في عضو البرلمان (النواب والشيوخ) .

وفي مصر كان يشترط فيمن ينتخب عضواً في الجمعية التشريعية سنة (١٩١٣)

« الطينين » الذى ستقف به « طينته » وحدها الى البرلمان سيستطيع الاشتراك في هذا الدرس وذلك الفحص وذلك السن ؟

« يقولون أن التفسير الذى يضر به ولاية الأمور حكمة أغفال اشتراط أجادة القراءة والكتابة هو أن ذكره يسجل عيباً على بيتنا المصرية وأعلاناً عن أنتشار الأمية بيننا . لكنهم نسوا في رأى أن أغفالهم هذا سيهدى الى البرلمان عشرين أمياً على الأقل يكونون هم بموقفهم أقطع تسجيل وأخسر إعلان »

وقد أتقد أهمال هذا الشرط أيضاً أمين بك الرافعى في مقال له في الأخبار بتاريخ

١٠ مايو سنة ١٩١٣ .

علاوة على سن ٣٥ ومعرفة القراءة والكتابة » أن يكون قد دفع منذ سنتين مال أطيان سنوى قدره خمسون جنيهًا أو عوائد مبان قدرها ٢٠ جنيهًا في السنة أو ٣٥ جنيهًا مال أطيان وعوائد مبان معًا سواء كان الملاك واقفًا في دائرة توطنه أو في جهة أخرى من جهات القطر » (مادة ٢٠ قانون انتخاب نمرة ٣٠ لسنة ١٩١٣) وأضافت المادة المذكورة » ومع ذلك ينقص المال السنوى الى الخمسين ($\frac{١}{٥}$) بالنسبة لمن كان حائزًا لشهادة من مدرسة عالية ». أما قانون انتخاب نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ والقوانين الانتخابية التي صدرت بعده فأنها لم تشترط أى شرط مالى خاص في عضو مجلس النواب . فلا يراعى في عضو مجلس النواب أن يكون من داعى الضرائب أو ممن يزيد دخلهم السنوى على مبلغ معين . ولكن الحال على عكس ذلك بالنسبة لبعض أعضاء مجلس الشيوخ عندنا فإنه يشترط في المنتخبين والعينين منهم أن يكونوا من إحدى الطبقات التي حددتها المادة ٧٨ من الدستور (مادة ٥٥ من قانون الانتخاب) ومن بين هذه الطبقات » الملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مائة وخمسين جنيهًا مصريًا في العام ، والأفراد المشتغلين بالأعمال المالية أو التجارية أو الصناعية أو بالهن الحرة ممن لا يقل دخلهم السنوى عن ١٥٠٠ جنيه مصرى ^(١) . فإذا لم يدخل عضو مجلس الشيوخ في طبقة من الطبقات الأخرى العديدة التي نص عليها الدستور وقانون الانتخاب (كالوزراء ، والممثلين السياسيين ، رؤساء مجلس النواب ، وكلاء الوزارات ، رؤساء ومستشارى محكمة الاستئناف أو أية هيئة قضائية مساوية لها أو أعلى أعلا منها ، قباء المحامين . كبار العلماء والروءساء الروحانيين .. الخ) ^(٢) ، فيجب على الأقل أن يكون العضو المذكور من الملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن ١٥٠ جنيهًا مصريًا في العام أو من المشتغلين بالأعمال المالية أو التجارية الخ . ممن لا يقل دخلهم السنوى عن ١٥٠٠ جنيه مصرى . فالنصاب المالى لا يشترط أذن في جميع أعضاء مجلس الشيوخ بل فقط فيمن يرشح نفسه لهذا المجلس

(١) بحسب المادة ٥٥ من قانون الانتخاب تنقص الضريبة والدخل السنوى

الى الثلث ($\frac{١}{٣}$) بالنسبة لمن ينتخب عن مديرية أو سوان .

(٢) هناكه مع مراعاة أحكام عدم الجمع (بين الوظيفة العمومية وعضوية البرلمان)

النصوص عليها في الدستور وفي قانون الانتخاب .

(أويمين فيه) على أنه من طبقة «ذوى الاملاك» أو من طبقة «المشتغلين بالأعمال المالية أو التجارة أو الصناعة أو بالهن الحرة». فيجوز مثلا لوزير سابق أو لرئيس سابق لمجلس النواب أو لعالم من كبار العلماء أن يرشح نفسه (أويمين) لمجلس الشيوخ مهما كان مقدار دخله السنوى أو قيمة الضرائب السنوية التى يدفعها .

(٣) شرط الترشيح (Déclaration de Candidature) : — تشترط معظم القوانين الانتخابية فيمن يريد أن ينتخب للبرلمان أن يرشح نفسه للانتخابات وأن يعلن ذلك رسميا فى الوقت الذى يحدده القانون الى الجهة الادارية المختصة لقبول هذه الترشيحات ، وحينئذ لايصح انتخاب شخص لم يسبق له القيام باجراءات الترشيح القانونية . وهذه القاعدة ليست مطلقة ولا مطابقة فى جميع البلاد . فقانون الانتخاب الفرنسى لم يلزم المرشحين للنيابة (عضوية البرلمان) باعلان ترشيحاتهم إلا منذ سنة ١٨٨٩ (قانون ١٧ يوليو سنة ١٨٨٩) فقط . حصل فى سنة ١٨٧١ فى فرنسا عقب الحرب الفرنسية الألمانية أن انتخب المسيو فوازان (Voisin) (النائب العمومى بمرساي لعضوية الجمعية الوطنية (Assemblée Nationale) بدون أن يرشح نفسه وبدون أن يدري شيئا عن أصل هذه الجمعية نظرا لوجوده معتقلا فى أحد السجون الروسية . أما منذ سنة ١٨٨٩ فلايجوز انتخاب شخص لمجلس النواب ما لم يرشح نفسه^(١) ويعلن هذا الترشيح للمديرية (Préfecture) قبل التاريخ المحدد للانتخابات بخمسة أيام على الأقل . وجميع الأصوات التى تعطى لشخص لم يرشح نفسه ترشيحا قانونيا لا قيمة لها ولا يعتد بها .

وفى بعض البلاد يلزم المرشح أثناء عملية الترشيح بأيداع مبلغ معين من المال كضامن يضيع عليه اذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحصل على نسبة معينة من الأصوات . والفرض من ذلك أن يكون الترشيح جديا فلا يتقدم للانتخاب ألا من يرجى انتخابه فلا تضيع الاصوات وتبثر هدرا . وهذه القاعدة متبعة فى إنجلترا .

(1) "Nul ne peut être élu que si l'on a fait une déclaration de candidature"

فلى كل مرشح لمجلس العموم أيداع مبلغ ١٥٠ جنيهًا لا يستردها إذا لم يحصل على $\frac{1}{8}$ الأصوات على الأقل . وهي متبعة في مصر منذ قانون نمر ٤ سنة ١٩٢٤ بالنسبة لجميع أعضاء البرلمان المنتخبين (جميع أعضاء مجلس النواب و $\frac{1}{2}$ أعضاء مجلس الشيوخ) . جاء في المادة ٥٣ من قانون الانتخاب الحالي : « يشترط في عضو مجلس النواب .. أن يرشح نفسه للانتخاب وأن يودع خزينة المديرية أو المحافظة وقت الترشيح مبلغ ١٥٠ جنيهًا مصريًا (خمسون جنيهًا فقط في قانون انتخاب سنة ١٩٣٠) تخصص للأعمال الخيرية المحلية بالدائرة الانتخابية إذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحز في الانتخابات عشر الأصوات الصحيحة التي أعطيت على الأقل وبقص هذا المبلغ إلى النصف بالنسبة لمن يرشح نفسه من أهال مركز الدوا والمحلات التابعة الآن لمصلحة الحدود » . كما ذكرت المادة ٥٥ بالنسبة للشيوخ المنتخبين « يشترط فيمن ينتخب عضوًا في مجلس الشيوخ أن يرشح نفسه ويودع خزانة المديرية أو المحافظة وقت الترشيح مبلغ ١٥٠ جنيهًا مصريًا (١٠٠ جنيه فقط في قانون انتخاب سنة ١٩٣٠) يخصص للأعمال الخيرية المحلية إذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحز عشر الأصوات على الأقل ^(١) » .

وبينت المواد ٢٧ و ٢٨ إجراءات الترشيح وتتلخص فيما يلي :- « يقدم الترشيح كتابة للمديرية أو المحافظة مصحوبًا بأيداع مبلغ ال ١٥٠ جنيهًا وذلك في مدى ١٠ أيام من يوم نشر المرسوم أو القرار المحدد لميعاد الانتخابات وإلا كان الترشيح باطلا . وتفيد الترشيحات بحسب تواريخ ورودها في دفتر خاص ويعطى عنها إيصالات . ويعرض كشف المرشحين في كل دائرة انتخابية بمعرفة المدير أو المحافظ

(١) كان قانون انتخاب رقم ١٩ لسنة ١٩٢٣ يأخذ بطريقة التزكية فأشترط في النائب أن يرشحه ٣٠ على الأقل من المندوبين الناهين لدائرة انتخابه (مادة ٣١) . كما اشترطت المادة ٩٩ في عضو الشيوخ المنتخب أن يرشحه ٢٠ على الأقل من مندوبى المندوبين (ناخبي الدرجة الثانية) . ولكن ألغى قانون نمر ٤ سنة ١٩٢٤ طريقة التزكية العقيمة هذه وأستبدلها بالطريقة الحالية فالمرشح هو الذى يرشح نفسه بدون حاجة الى تزكية الناخبين لصحة الترشيح .

في مقر دائرة الانتخاب وجميع الموائر الفرعية في الثلاثة أيام التالية لانتها مدة الترشيح ويبقى هذا الكشف معروضا مدة خمسة أيام ولكل من أهمل إدراج اسمه في الكشف أن يطلب إدراجه من المدير أو المحافظ في الحصة أيام المذكورة . وذكرت المادة ٢٦ أنه لا يجوز للموظف من المرشحين أن يرشح نفسه في دائرة عمله الخاصة وأسست من ذلك العمد والمشاخ .

وفي بعض البلاد لا يجوز للمرشح أن يرشح نفسه إلا في دائرة انتخابية واحدة (فرنسا منذ قانون ١٧ يوليو سنة ١٨٨٩) - وأنتقد كثيرون هذا القيد مطالبين بالسماح للمرشح بترشيح نفسه في دائرتين أو ثلاث حتى يكون مجال النجاح أمامه أوسع . وهو الحل الذي أقرته قوانين الانتخاب المصرية المختلفة منذ سنة ١٩٢٣ : قانون غمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ (المعدل بقانون غمرة ٤ لسنة ١٩٢٤) مادة ٣٣ ، وقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٣٠ مادة ٢٩ ، وقانون الانتخاب الحالي مادة ٢٥ : « لا يجوز أن يرشح أحد نفسه في أكثر من دائرتي انتخاب » . وقد رتب قانون انتخاب سنة ١٩٣٠ (مادة ٢٩) على مخالفة ذلك بطلان جميع الترشيحات « لا يجوز ترشيح أحد في أكثر من دائرتي انتخاب ولا في مديريتين أو محافظتين أو مديرية ومحافظة وإلا كانت كل الترشيحات باطلة » . أما قانون الانتخاب الحالي (مادة ٢٩) كقانون غمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ المعدل في سنة ١٩٢٤ فينص فقط على أنه : إذا ظهر أن أحدا رشح نفسه في أكثر من دائرتين خير في أي اثنتين منها يريد بقاء ترشيحه فإن لم يبد رأيه في الحصة الأيام التالية لعرض الكشف اعتبر مرشحا في الدائرتين اللتين قيد ترشيحه فيهما أولا . ولكن إذا أُنْتُخِبَ المرشح في الدائرتين وجب عليه بعد الفصل في صحة انتخابه بثمانية أيام أن يقرر في المجلس التابع له أي الدائرتين يريد أن يكون نائباً عنها . فإذا لم يفعل تولى المجلس بطريق القرعة تعيين الدائرة التي يكون عليها انتخاب عضو جديد (مادة ٥٨ قانون انتخاب) . فلقاعدة إذن عندنا أن عضو البرلمان له أن يرشح نفسه في دائرتين ولكنه لا ينوب إلا عن دائرة واحدة .

(٤) شرط الإقامة في الجهة أو في الدائرة الانتخابية (غير معمول به في مصر الآن) : - تشترط بعض الدول أن يكون المرشح مقبلاً في الدائرة التي يرشح نفسه عنها أو على الأقل في المديرية أو المقاطعة التابعة إليها هذه الدائرة . والفكرة أن الشخص المقيم في الجهة التي ينوب عنها يكون أكثر اطلاعاً على حاجاتها وأهملها بشؤونها ممن لا يقيم بها بصفة . وشرط إقامة النائب في دائرة الانتخاب كان مطبقاً قديماً في أنكلترا وبعد ذلك أمهل ثم ألغى . ولكنه لا يزال متبعاً في الولايات المتحدة الأمريكية . فيلزم في النائب أن يكون مقبلاً في الولاية التي ينتخب عنها . ولكن أقامته في دائرة الانتخاب نفسها ليست شرطاً قانونياً وأن كانت مرعية في الواقع . وفي فرنسا كما هو الحال في إنجلترا في الوقت الحاضر لا يشترط أية رابطة بين عضو البرلمان (نائب أو شيخ) والدائرة التي يرشح نفسه عنها . وفي مصر أشرط قانون انتخاب غمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ في عضو مجلس النواب وعضو مجلس الشيوخ المنتخب أن يكون اسمه مقيداً بمجدول الانتخاب في المديرية أو المحافظة التي ينتخب فيها (مواد ٣١ و ٦٦) . واحتفظ بهذا الشرط المرسوم بقانون الصادر في ٨ ديسمبر سنة ١٩٢٥ في عهد زور باشا (لم يطبق) . وتشدد قانون انتخاب سنة ١٩٣٠ فحتم أن يكون اسم المرشح مدرجاً منذ سنتين على الأقل بمجدول الانتخاب في المديرية أو المحافظة التي ينتخب فيها^(١) . أما قانون انتخاب غمرة ٤ لسنة ١٩٢٤ وقانون الانتخاب الحالي فأنهما لا يشترطان

(١) جاء في المذكرة الإيضاحية المرفقة بدستور وقانون انتخاب سنة ١٩٣٠ : « وترى الوزارة أن تشترط في العضو عدا شرط السن المعروف وأحسان القراءة والكتابة شروط أخرى ليس بينها على أي حال أي شرط مالي خاص . وما يستحق الإشارة إليه من هذه الشروط شرط القيد سنتين في جدول انتخاب المديرية أو المحافظة التي يتقدم فيها المرشح . وقد كان القيد في الجدول شرطاً مطلوباً في قانون سنة ١٩٢٣ ومرسوم سنة ١٩٢٥ على أنه كان بلا مدة معينة فرؤى تحقيقاً لحكمة اشتراطه وللدلالة على جدية اتصال المرشح بموطن الإقامة الذي أتخذه أو بموطنه المختار أن تشترط للقيد مدة لها تلك الدلالة (مدة سنتين) . ووضع حكم وقتي يبيح أن يحسب في الانتخابات للبرلمان الجديد ما كان للمرشح من قيد في الجداول القديمة » .

أرتباط المرشح بالدائرة التي يرشح نفسه عنها أو بالجبهة التي ينتخب فيها ، ونصا فقط على أن يكون أسمى عضو مجلس النواب أو عضو الشيوخ المنتخب « مدرجا بأحد جداول الانتخاب » بأى جهة من جهات القطر (مواد ٢٣ و ٥٥ من القانون الحالى) .
وعليه يصح لشخص مدرج اسمه فى أحد جداول انتخاب محافظة الاسكندرية أن يرشح نفسه عن مركز القرب بأقصى الصعيد .

ويتقيد بعض الكتاب بأشراط إقامة المرشح فى دائرة الانتخاب أو فى الجبهة التي يرشح نفسه عنها : (١) فقد أثبتت التجربة على قولهم أن الدوائر يمكن أن تمثل تمثيلا أتم وأوفى بأشخاص من ذوى الكفاءة ممن لا يمتنون الى هذه الدائرة (بصلة : ٢) وترك المرشح حراً فى ترشيح نفسه عن أى دائرة من دوائر القطر يحجر النائب من ضغط ناخبيه فلا يعتبر نفسه خادماً دائرة بذاتها وهذا أكثر اتفاقاً مع المبدأ المنصوص عليه فى جميع الدساتير النيابية المصرية : « عضو البرلمان يمثل الأمة كلها لا دأرته وحدها » (٣) شرط الإقامة قد يؤدى إلى أن يفوز فى الانتخابات أشخاص من المرتبة الثانية لمصادفة خلو بعض الدوائر من رجال فى المرتبة الأولى ، ومن جهة أخرى يحول بين كثير من الأكفاء والبرلمان إذ قد يكون عدد الأكفاء المقيمين فى دائرة من الدوائر الراغبين فى ترشيح أنفسهم عنها أكبر مما يخصصه القانون لتمثيل هذه الدائرة فلا يستطيعون النيابة عن دائرتهم ولا ترشيح أنفسهم فى دوائر أخرى فيما ينتخب فى الدوائر المذكورة أشخاص ممن هم دونهم كفاءة .

٥) ضرورة الحصول على أغلبية الأصوات فى الدائرة : الأغلبية المطلقة

والأغلبية النسبية — لا يفوز فى الانتخابات وبعضوية البرلمان ألا المرشح الذى يحصل على أغلبية الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الدائرة الانتخابية . فالمعبرة إذن ليست بعدد الناخبين المقيدين فى الدائرة (*électeurs inscrits*) بل بعدد من يشترك منهم فعلاً فى الانتخابات (*Votants*) بعد طرح الأصوات التى تقرر لجنة الانتخاب عدم صحتها ، كالتى تثبت على ورقة غير التى سلمت للناخب من اللجنة أو على ورقة أمضاها الناخب التى أبدى رأيه أو على ورقة فيها أى علامة أو إشارة قد تدل

عليه ألح . فإذا كان عدد الناخبين المقدين في دائرة انتخابية ١٣٠ ناخباً اشترك منهم في الانتخابات ١١٠ وقررت اللجنة بطلان عشرة أصوات لسبب من الأسباب المتقدمة فإن عدد الأصوات الصحيحة (Votes exprimés) هو مائة (١٠٠) فقط وهو العدد الذي يراعى لحساب الأغلبية .

وبعض البلاد كأفجلترا تكتفي بالأغلبية النسبية (Majorité relative) والبعض الآخر كفرنسا ومصر تشترط الأغلبية المطلقة (Majorité absolue) في أول دور على الأقل (Premier tour) . والقصود بالأغلبية النسبية أن يحصل المرشح على عدد من الأصوات أكثر من أي مرشح آخر في الدائرة ، وبالأغلبية المطلقة أن يحصل على أكثر من نصف الأصوات الصحيحة التي أعطيت ^(١) . فإذا كان عدد الأصوات مائة صوتاً وهناك ثلاث مرشحين حصل الأول على ٤٠ صوتاً والثاني على ٣٥ والثالث على ٢٥ فإن المرشح الأول يفوز في أفجلترا التفوقه على كل من منافسيه ولكنه لا يفوز في مصر أو في فرنسا لأنه يشترط في المرشح حينئذ أن يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التي أعطيت أي أكثر من نصفها والأغلبية المطلقة في المثال المتقدم ٥١ صوتاً (عدد الأصوات الصحيحة مائة نصفها ٥٠ فالأغلبية المطلقة ٥١) . ولكن إذا لم يحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة في أول مرة يعاد الانتخاب ثانية ويكتفي حينئذ بالأغلبية النسبية ^(٢) .

(١) يقولون عادة أن الأغلبية المطلقة هي عبارة عن نصف عدد الأصوات زائداً واحداً وهذا خطأ ويكفي القول إنها أكثر من نصف عدد الأصوات . فإذا كان عدد الأصوات ١٧ صوتاً مثلاً فإن الأغلبية المطلقة ٩ مع أن نصف الـ ١٧ صوتاً زائداً واحد هو ٩ ١/٢ .

(٢) في فرنسا لانتخاب أعضاء مجلس النواب تكفي الأغلبية النسبية في ^(١) ثاني مرة (Deuxième tour de scrutin) أما بالنسبة للمرشحين لعضوية مجلس الشيوخ فلا يعدل عن الأغلبية المطلقة إلا في ثالث مرة . فإذا لم يحصل المرشح على الأغلبية المطلقة في أول مرة يعاد الانتخاب مرة ثانية وثالثة وفي هذه المرة الأخيرة فقط يكفي بالأغلبية النسبية ، ولكن يخفف من ذلك أن الاقتراع في المرات الثلاثة يحصل في نفس اليوم فلا تأخر الانتخابات .

فتنص المادة ٤٧ من قانون الانتخاب المصرى مثلاً على ما يأتى : « ينتخب عضو مجلس النواب (أو الشيوخ) بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التى أعطيت — فإذا لم يحصل أحد المرشحين فى المرة الأولى على الأغلبية المطلقة يعاد الانتخاب فى مدة خمسة أيام بين المرشحين الذين نالا العدد الأكثر من الأصوات فإذا تساوى معها أو مع أحدهما واحد أو أكثر من المرشحين الآخرين أشترك معها فى المرة الثانية — وفى المرة الثانية يكون الانتخاب بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فإذا حصل أثنان أو أكثر من المرشحين على أصوات متساوية أقرعت اللجنة بينهم وكانت الأولى لمن تعينه القرعة ». ونلاحظ أنه لا يعاد الانتخاب إلا فقط بين « المرشحين الذين نالا العدد الأكثر من الأصوات ومن تساوى معها أو مع أحدهما ^(١) » فلا يسمح فى حالة إعادة الانتخاب بدخول مرشحين جدد . ويعطى للأعضاء الذين أنتخبوا شهادة بأنتخابهم (مادة ٢٩ قانون انتخاب) .

علا المرشح الوحيد : فوزه بعضوية البرلمان بمروره انتخابات (أنظرنا مصر) : — يحصل أن تنتهى مواعيد الترشيح للانتخابات بدون أن يتقدم للنيابة عن الدائرة إلا مرشح واحد، أو يتقدم عدة مرشحين ثم ينافلز معظمهم بحيث لا يبقى إلا مرشح واحد فما هو الحل ؟

أختلفت الحلول . ففي فرنسا لا بد من عمل انتخابات فى جميع الأحوال حتى لو لم يكن هناك إلا مرشح واحد لأنه لا يكفى فى المرشح هناك أن يحصل على الأغلبية (المطلقة فى أول مرة والنسبية فى ثانيا مرة) حتى يفوز بعضوية البرلمان عن هذه الدائرة ، بل يجب أيضاً أن يكون عدد الأصوات التى حصل عليها تعادل $\frac{1}{4}$ عدد

(١) فإذا كان عدد الأصوات الصحيحة ٩٠٠ والمرشحين ثلاثة وحصل الأول على أربعين صوتاً والثانى على ٣٥ والثالث على ٢٥ فلا يعاد الانتخاب الا بين الأول والثانى فقط . أما إذا كانت الأصوات التى حصل عليها كل منهم فى أول مرة ٤٠ و ٣٠ و ٣٠ فيعاد الانتخاب بين الثلاثة لأن الثالث يتساوى مع الثانى فى الأصوات . هذا ويطلق فى فرنسا على عملية إعادة الانتخاب مرة ثانية أو ثالثة لعدم حصول أحد

من المرشحين على الأغلبية المطلقة فى المرات الأولى عبارة Scrutin de Ballotage .

أصوات الناخبين المقيدين في الدائرة على الأقل ، ولا يمكن التحقق من ذلك إلا بإجراء الانتخابات . وقد أخذ قانون انتخاب سنة ١٩٣٠ عندنا بحل شبه بما تقدم ^(١) . أما قانون الانتخاب الحالي كقانون انتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ المعدل بالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ فإنه ينص على ما يأتي : « إذا ظهر أنه لم يتقدم في دائرة انتخابية أكثر من ترشيح شخص واحد ترشيحا صحيحا أعلن وزير الداخلية انتخاب المرشح بعد اقتضاء الميعاد المتقدم ذكره (ميعاد الترشيح) وبلا حاجة لتولى إجراءات الانتخاب بالنسبة إليه » . ففي انتخابات أبريل - مايو سنة ١٩٣٦ فاز عدد كبير من النواب والشيوخ عندنا بالترشيح لعدم وجود منافسين لهم في دوائرهم . ونفس الطريقة متبعة في أنكلترا فلا تجري انتخابات إلا إذا وجد أكثر من مرشح واحد في الدائرة فإذا لم يتقدم عنها إلا مرشح واحد فاز بدون حاجة لانتخابات ففي انتخابات سنة ١٩٢٤ الأنجليزية مثلاً كان عدد الذين دخلوا مجلس العموم بدون عملية الانتخاب لعدم وجود منافس لهم في دوائرهم ٦٩ عضواً .

٦- عمر الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف العامة :- هذه قاعدة مقررة في جميع البلاد النيابية . والحكمة في منع الجمع بين عضوية البرلمان وأية وظيفة حكومية ذات مرتب هي تحقيق مبدأ فصل السلطات فإن وجود أفراد من الهيئة التنفيذية (الموظفين) ضمن أعضاء الهيئة التشريعية يضعف ما لهذه من حق المراقبة على تلك (كيف يمكن لبرلمان مكون من مديري ووكلاء مديريات أن يراقب وزير الداخلية ؟) وينافي ما تقتضيه الوظائف الحكومية من وجوب طاعة الرؤساء . أضاف

(١) جاء في المذكرة الإيضاحية المرفقة بدستور وقانون انتخاب سنة ١٩٣٠ . وقد دلت التجارب على أنه ليس من المصلحة أن يستثنى عن إجراءات الانتخاب حيث لا يكون في الدائرة غير مرشح واحد وإذا كان لا يتوقع نضال أنتخلى في هذه الظروف فيجب على الأقل أن يتبين بصورة واضحة أن المرشح يلقي تأييداً حقيقياً . ولذا نصت المادة ٥٢ من قانون انتخاب سنة ١٩٣٠ على أنه : « إذا لم يكن في الدائرة إلا مرشح واحد وحصل هذا المرشح في الانتخاب على ربع أصوات المندوبين في الدائرة أعلن انتخابه وإذا لم يحصل على هذا العدد حدد ميعاد جديد لانتخابات ثانية فإذا ظل المرشح الأول وحيداً أعلن وزير الداخلية انتخابه بلا حاجة لمباشرة إجراءات الانتخابات » .

إلى ذلك أن ما للموظفين من السلطة يعطيهام امتيازاً على غيرهم أثناء الانتخابات وبعدها. ولكن عدم الجمع (L'incompatibilité) ليس معناه حرمان الموظفين من ترشيح أنفسهم للبرلمان^(١) بل يستلزم فقط تحليهم عن الوظيفة إذا انجحوا في الانتخابات وقبلوا النيابة عن الأمة . وكذلك الحال إذا عين أحد أعضاء البرلمان في وظيفة من الوظائف (فيما عدا المراكز الوزارية أو وكالات الوزارات البرلمانية) فإنه إذا قبل هذا التعيين وجب عليه التخلي عن عضويته في البرلمان وحينئذ تخلو دائرته الانتخابية ويجب إجراء انتخابات جديدة فيها لانتخاب نائب آخر .

وقد قرر قاعدة عدم الجمع قانون الانتخاب المصري الحالي مواد ٦٠ و ٦١ فنكتفي بذكرها :

مادة ٦٠ - « لا يجمع بين عضوية أى المجلسين وتولى الوظائف العامة بأنواعها والمقصود بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العمومية ويدخل في ذلك كل موظفي ومستخذي مجالس المديريات والمجالس البلدية وكل موظفي وزارة الأوقاف ومستخدميها وكذلك العمدة ويستثنى الوزراء ووكلاء الوزارات البرلمانيون من حكم عدم الجمع - وكذلك لا يصح الجمع بين عضوية أحد المجلسين وعضوية مجالس المديريات والمجالس البلدية والمحلية ولجان الشياخات »^(٢).

مادة ٦١ - « كل موظف أو مستخدم عام ممن أشير اليهم في المادة السابقة وكل عضو بمجالس المديريات أو المجالس البلدية أو المحلية أو لجان الشياخات أختب أو عين في أحد المجلسين يعتبر متخلياً عن وظيفته أو عن عضويته بتلك المجالس أو اللجان إذا لم يتنازل في الثانية أيام التالية ليوم الفصل في صحة نيابته عن تلك العضوية ويعطى الموظف أو المستخدم في حالة القبول حقه في الماش أو المكافأة على حسب

(١) على شرط أن يرشحوا أنفسهم في غير دوائر عملهم الخاصة (مادة ٢٦ قانون انتخاب مصري) « لا يجوز أن يرشح الموظف نفسه في دائرة عمله الخاصة ويستثنى من ذلك العمدة والمشايخ » .

(٢) معدلة بالقانون رقم ٥٢ سنة ١٩٣٦ الذى أشار لأول مرة الى وكلاء الوزارات البرلمانيين .

الأحوال . وكل عضو في أحد المجلسين قبل وظيفة من الوظائف العامة المشار إليها في المادة المذكورة أو قبل العضوية في أحد مجالس المديريات أو المجالس البلدية أو المحلية أو لجان الشياخات يعتبر أنه تنازل عن عضويته بعد مرور الثانية الأيام التالية لتاريخ تعيينه في الوظيفة أو صيرورة انتخابه في تلك المجالس أو اللجان نهائياً . ويمكن مجلسه خلو المجلس الذي كان يشغله » .

الفصل السادس

الحكومة ذات النظام الرئيسى وحكومة الجمعية والحكومة البرلمانية

سندرس في هذا الفصل الأشكال الثلاثة الآتية للحكومات : ١ - النظام الرئيسى . ٢ - حكومة الجمعية النيابية . ٣ - الحكومة أو النظام البرلماني . وهذه الأشكال الثلاثة ما هي إلا حلول مختلفة لمسألة واحدة ، مسألة تحديد علاقة الحكومة بالبرلمان ، أو بعبارة أخرى تنظيم علاقات السلطين التنفيذية والتشريعية بينهما . فأذا نظرنا إلى دساتير البلاد المختلفة وجدنا أن هناك حلولاً ثلاثة : الحل الأول - فصل السلطين التنفيذية والتشريعية عن بعضها إلى أقصى حد ممكن (Système de la séparation des pouvoirs) . وقد أخذ بهذا الحل على الخصوص واضعوا دستور سنة ١٧٩١ ودستور السنة الثالثة الفرنسيين تحت تأثير نظرية مونتسكيو وعوامل أخرى (كالرغبة في سنة ١٧٩١ في الحد من سلطة الملك ، تأثير الثورة الأمريكية والدستور الأمريكي الخ) . وأهم مثل في الوقت الحاضر لنظام الحكم المبني على فصل السلطين التشريعية والتنفيذية عن بعضها فصلاً تاماً أو شبه تام - نظرياً على الأقل - هو النظام الرئيسى (Régime présidentiel) المطبق في الولايات المتحدة الأمريكية والسائد في معظم جمهوريات أمريكا اللاتينية .

الحل الثانى - خلط أو جمع السلطين التشريعية والتنفيذية فى يد واحدة (Système de la Confusion des pouvoirs). فأذا اجتمعت السلطان فى يد فرد واحد كان النظام فردياً كما هو الحال فى الملكية المطلقة (Monarchie absolue) أو الدول الديكتاتورية . وقد سبق الكلام عن ذلك . أما إذا انحصرت السلطان المذكورتان (التشريعية والتنفيذية) فى الجمعية التشريعية أو المجلس النيابى فان النظام يعرف حينئذ بنظام حكومة الجمعية النيابية (Gouvernement d'Assemblée) إشارة إلى أن الجمعية النيابية أو المجلس النيابى هو الذى يسود ويحكم . وهذا لا يمنع من وجود هيئة تنفيذية بجانب الجمعية النيابية أو المجلس النيابى ، ولكن الهيئة التنفيذية فى هذه الحالة تكون خاضعة خضوعاً تاماً للهيئة النيابية وتابعة لها .

الحل الثالث - وسط بين الحلين السابقين فهو لا يفصل السلطين التشريعية والتنفيذية عن بعضهما كما يفعل النظام الرئيسى ولا يخلطهما ببعضهما كما هو الحال فى نظام حكومة الجمعية بل ينظم علاقة هاتين السلطين على أساس التعاون المشترك ، والتضامن فى العمل سوياً ، وتوازن القوى بينهما (Système de collaboration des pouvoirs). أى أن يكون لكل من السلطين من الحقوق ما يسمح لها بإيقاف السلطة الأخرى عند حدها إذا حاولت أن تتجاوز هذا الحد . وأصدق مثل على ذلك النظام البرلمانى الذى نشأ فى إنجلترا وأخذته عنها بلاد عديدة . وفى هذا النظام - كما سنرى - الوزراء الذين يستعملون حقوق السلطة التنفيذية هم فى الوقت نفسه زعماء حزب الاغلبية البرلمانىة . الحكومة تشترك مع البرلمان فى الوظيفة التشريعية ، والبرلمان يراقب كيفية قيامها بوظيفتها التنفيذية . لها حله قبل انتهاء الفصل التشريعى ، وله إسقاطها بالاقتراع على عدم الثقة بها ^(١) .

يلاحظ مما تقدم أن المحور الذى تدور حوله هذه الأشكال الثلاثة للحكومات

(١) هذه على الأقل هى مميزات النظام البرلمانى فى أصله وبصرف النظر عن التعديلات أو المسخ الذى أدخلته عليه بعض الدساتير الحديثة التى ظهرت عقب الحرب العظمى .

هو مبدأ فصل السلطات ، فبعضها - النظام الرئيسى - يطبقه الى أقصى حد مستطاع ؛ وبعضها - نظام حكوم الجمعية - يخالفه ويحفظ بين سلطتى التشريع والتنفيذ ؛ وأخيراً لا يأخذ به النظام البرلمانى إلا بقدر معقول ^(١) . ولما سنتكلم أولاً بأختصار عن مبدأ فصل السلطات قبل الكلام عن كل نوع من الأشكال الثلاثة المقدمة .

مبدأ فصل السلطات : أصبحت نظرية فصل السلطات مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بأسم مونتسكيو ولو أن الفيلسوف الانكليزى لوك Locke هو أول الكتاب العصريين الذين لفتوا الأنظار اليها فى كتابه (الحكومة المدنية) الذى وضعه غداة ثورة سنة ١٦٨٨ ، وترجم للغة الفرنسية لأول مرة فى سنة ١٧٠٠ . قسم لوك سلطات الدولة إلى أربع : التشريعية وهى أهمها فى نظره ، ولما ذكرها فى المقام الأول . والتنفيذية وهى خاضعة للاولى . والسلطة الاتحادية (Pouvoir fédératif) وهى التى يدها تقرر أمر السلم والحرب وعقد المعاهدات أى المختصة بالعلاقات الخارجية . وأخيراً (Prérogative) وهى مجموع الحقوق الأخرى والامتيازات التى كانت للملك فى ذلك الوقت . أما السلطة القضائية فلم يعدها لوك كسلطة منفصلة وإنما عدها تابعة لسلطة التشريعية . وقد نصح لوك بفصل السلطين التشريعية والتنفيذية عن بعضهما ولكنه قرر على العكس من ذلك جمع السلطين التنفيذية والاتحادية فى يد واحدة . وكان لوك فى بحه هذا متأثراً بال دستور الانكليزى فإنه رأى فى إنكلترا أن السلطة التنفيذية منفصلة عن السلطة التشريعية وإن لم يكن ذلك على التمام ، لأشتراك الملك فى وضع القوانين ، ووجوب تصديقه عليها . وفيها رأى أيضاً أن ما يسميه السلطة الاتحادية (إدارة الشئون الخارجية) والسلطة التنفيذية متحدتان فى يد الملك . كذلك لاحظ فى إنجلترا أن السلطة القضائية مندمجة لخدماء فى السلطة التشريعية لأحتفاظ البرلمان الانكليزى (مجلس اللوردات) بأختصاصات قضائية واسعة . ولم يشتهر مبدأ فصل السلطات إلا بعد أن وضعه مونتسكيو بشكل

(١) قارن اسمين (Eléments de dr. Constitutionnel.) جزء ١ ص ٥٢٤ طبعة ٨

"le gouvernement parlementaire atténue la séparation des pouvoirs mais la maintient cependant".

جديد في كتابه «روح الشرائع أو القوانين» الذي ظهر في سنة ١٧٤٨ (الباب الحادى عشر الفصل السادس الخاص بدستور إنجلترا). لم يكتف مونتسكيو بتقسيم وظائف الدولة الى تشريعية وتنفيذية وقضائية، وهو تقسيم يختلف كما نرى عن تقسيم لوك، بل قال أيضاً بضرورة توزيع هذه الوظائف على أشخاص مختلفة أو هيئات مستقلة بعضها عن بعض. لماذا؟ أولاً - لأن جمع هذه الوظائف الثلاث في شخص واحد أو في جمعية واحدة يؤدي حتماً الى الاستبداد. «لا يستمر شئ - إذا كان الشخص الواحد أو الهيئة الواحدة تمارس هذه السلطات الثلاث: سلطة سن القوانين، وسلطة تنفيذ القرارات العامة، وسلطة الحكم في الجرائم والفصل في الخصومات بين الأفراد»^(١). ومن المشاهد من قديم الزمان أن كل ذى سلطة يميل الى أساءة استعمالها. «فلسكى لا يسيء أحد استعمال سلطته يجب أن تنظم الأمور بحيث توقف كل سلطة السلطة الأخرى عند حدها»^(٢).

وثانياً - أعتمد مونتسكيو أنه وجد في الدستور الانكليزى مبدأ فصل السلطات كما تكلم عنه. وقدم نظريته على أنها وليده الملاحظة لا وليده التفكير النظرى وكنيجة للمقارنة بين النظامين الفرنسى والانكليزى في منتصف القرن التاسع عشر. ففي فرنسا كانت السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في يد الملك، بينما كانت هذه السلطات في انكلترا موزعة بين الملك والبرلمان والمحاكم. ولكن أنتقده بعض الكتاب ومنهم الكاتب الانكليزى الكبير ماكولى (Macaulay) لأنه في نظرم خطأ في وصف الدستور الانكليزى ولم يصوره على حقيقته.

فالدستور الانكليزى ليس مؤسسا على فصل السلطات بل على تماونها وخصوصا

(1) "Tout serait perdu si le même homme ou le même corps des principaux ou des nobles ou du peuple exerçait ces trois pouvoirs: celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différents des particuliers" *Esprit des lois, Livre XI, Ch. VI.*

(2) "Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par les dispositions naturelles des choses, le pouvoir arrête le pouvoir" (*Esprit des lois Ch. IV*).

على التعاون الوثيق بين السلطين التنفيذية والتشريعية الناشئ عن قيام النظام البرلماني. ولكن يشفع لمونتسكيو أن الحكومة البرلمانية لم تكن أستقرت بعد في أنكلترا في منتصف القرن الثامن عشر وقت أن وضع مونتسكيو كتابه في سنة ١٧٤٨. ومن جهة أخرى لم يقل مونتسكيو بفصل السلطات فصلا تاما مطلقا كما يعتقد البعض ^(١) وكما حققته بعض الدساتير فيما بعد مغالاة منها في تطبيق هذا المبدأ، بل قرر أنه من الضروري أن يكون للسلطة التنفيذية الاشتراك في التشريع لا عن طريق التقرير (Faculté de statuer) بل عن طريق وقف القوانين الصادرة من السلطة التشريعية (Faculté d'empêcher) وهو ما يعبر عنه الآن بحق الفيتو - حتى تستطيع الدفاع عن نفسها ضد طغيان هذه السلطة الأخيرة. كما قرر أن السلطات الثلاثة بالرغم من فصلها ستجد نفسها بحكم الضرورة مضطرة للتضافر معا (Seront obligés d'aller de concert). وهذا أعتراف منه بأن الفصل التام مستحيل التحقيق عمليا. ومهما كانت الأمر قد كان لأفكار مونتسكيو تأثير كبير على دساتير الولايات الأمريكية التي أستقلت عن أنكلترا في أواخر القرن الثامن عشر. فأخذت مبدأ فصل السلطات فصلا تاما منذ سنة ١٧٨٠ دساتير ماساشوسيت وميريلاند ونيوهمبشير كما أخذ به دستور الولايات المتحدة نفسه الصادر في سنة ١٧٨٧. فتكلم في فصوله الأولى الثلاث عن السلطة التشريعية ثم عن السلطة التنفيذية ثم السلطة القضائية، وجعل كلا من هذه السلطات الثلاث مستقلا عن السلطين الآخرين. وقد ظهرت الروح التي أملت على الدستور المذكور هذا الحل في المقالات التي نشرها ثلاثة من المشرعين الذين أشتركوا في وضعه وهم هاملتون وجاي وماديسون (Hamilton, Jay, Madison). جاء فيها « ان وضع جميع السلطات من تشريعية وتنفيذية وقضائية في يد هيئة واحدة هو الاستبداد بعينه سواء كانت هذه الهيئة مكونة

(١) في الواقع أختلف الكتاب في شرح نظرية مونتسكيو أنظر في هذا الشأن

بحسب الأستاذ :-

Marcel de la Bigne de Villeneuve, La fin du principe de séparation des pouvoirs, Paris, 1934.

من فرد واحد أو من أفراد قليلين أو عديدين وسواء كان اختيارهم بالوراثة أو بالتعيين أو بالأنتخاب (١) .

وقد أخذ بهذا المبدأ أيضاً رجال الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩ . فجاء في إعلان حقوق الإنسان مادة ١٦ هذه العبارة « أن كل جماعة سياسية لا تضمن حقوق الأفراد ولا تفصل بين السلطات لا دستور لها » (٢) . ونص على مثل ذلك في إعلان الحقوق المتصدر لدستور السنة الثالثة (مادة ٣٢) . كما نص دستور سنة ١٨٤٨ (مادة ١٩) على أن « فصل السلطات هو الشرط الأول لكل حكومة حرة » (٣) . وطبق دستور سنة ١٧٩١ ودستور السنة الثالثة مبدأ فصل السلطات إلى أقصى حد . وهذا المبدأ هو الأساس الذي تقوم عليه جميع الحكومات ذات النظام الرئاسي .

الفرع الأول

النظام الرئاسي

LE RÉGIME PRÉSIDENTIEL

هذا النوع من الحكومات لا يوجد إلا في الجمهوريات وهو منتشر على الخصوص في القارة الأمريكية ويتميز عن غيره بمحصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الدولة المنتخب (رئيس الجمهورية) ، وخضوع الوزراء له وحده خضوعاً تاماً واستقلالاً عن البرلمان ، وفصل السلطين التنفيذية والتشريعية إلى أقصى حد ممكن

(١) جمعت هذه المقالات في كتاب ترجم إلى اللغة الفرنسية سنة ١٩٠٢ بعنوان

« الفديراليست » Le Fédéraliste .

(٢) Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.

(٣) La séparation des pouvoirs est la première condition d'un gouvernement libre".

(قول إلى أقصى حد ممكن ولا قول فصلاً تاماً لأن الفصل التام لا يمكن تطبيقه عملياً) . وأهم مثل للنظام الرئيسي دستور الولايات المتحدة - أطول الدساتير المكتوبة عمراً (١٧ سبتمبر سنة ١٧٨٧) - وعنه أخذت معظم دساتير جمهوريات أمريكا اللاتينية . وبذلك ذاع النظام الرئيسي في هذه القارة .

(١) النظام الرئيسي في الولايات المتحدة : - نجد في دستور الولايات المتحدة الأركان الثلاثة السابقة التي تتميز بها النظام الرئيسي عن غيره من النظم وخصوصاً عن النظام البرلماني الذي سندرسه فيما بعد وهي : (١) حصر السلطة التنفيذية في شخص رئيس الدولة المعين بالأنتخاب . (٢) خضوع الوزراء خضوعاً تاماً لرئيس الدولة المنتخب وحده . (٣) فصل السلطين التنفيذية والنشريعة عن بعضها إلى حد كبير .

١ - حصر السلطة التنفيذية في شخص رئيس الدولة المعين بالأنتخاب : في الدول ذات النظام البرلماني تتكون السلطة التنفيذية من عنصرين أساسيين رئيس الدولة سواء كان ملكاً أو رئيساً للجمهورية وهو صاحب السلطة إسمياً، والوزارة وهي التي تقوم فعلاً باستعمال هذه السلطة . إذ القاعدة المتبعة أن رئيس الدولة البرلماني لا يستعمل سلطته إلا بواسطة وزرائه . أما في النظام الرئيسي فهذا الأزواج غير موجود . يوجد بلا شك في جميع الدول ذات النظام الرئيسي وزراء عديدون بجانب رئيس الدولة المنتخب (رئيس الجمهورية) لمعاونته ، ولكن صاحب السلطة التنفيذية قانوناً وفعلاً هو هذا الأخير ، وما الوزراء إلا مساعده المنفذون لأرادته . فالسلطة التنفيذية في الولايات المتحدة ممثلة ومركزة في شخص رئيس الجمهورية^(١) وهو في الواقع رئيس الدولة ورئيس الحكومة معاً لأنه يجمع بين اختصاص الوظيفتين . في سنة ١٩١٩ حينما انعقد مؤتمر قرساي بعد الحرب العظمى كان يتأس مندوب كل دولة من دول الحلفاء رئيس حكومتها (رئيس الوزارة) ، كلنصو عن فرنسا ، لويد جورج عن إنكلترا ، أورلندو

(١) أنظر مع ذلك ما سنقوله عن مشاركة مجلس الشيوخ الأمريكي لرئيس الجمهورية في بعض الاختصاصات الهامة .

(Orlando) عن إيطاليا، أما رئيس الوفد الأمريكي فكان الرئيس ولسن فنه رئيس الجمهورية . ورئيس الولايات المتحدة كما نعلم منتخب من الشعب على درجتين . فناخبو الدرجة الأولى (Voters) ينتخبون ناخبى الرئيس (Electors) ، ولكن أصبح انتخاب الدرجة الثانية صورياً^(١) فى الواقع . وانتخابه بواسطة الشعب وعدم خضوعه للبرلمان يكسبانه قوة وسلطة ونفوذاً لا يتمتع بها الملوك المتوجون ولا رؤساء الوزراء البرلمانيون . ونظراً لوجود حزبين كبيرين منظمين فى الولايات المتحدة : الجمهورى (Parti Républicain) والديموقراطى (Parti Démocrate) فإن رئيس الجمهورية يكون تارة من الحزب الجمهورى وأخرى من الحزب الديموقراطى تبعاً لنتيجة إنتخابات الرئاسة . فمن سنة ١٩١٣ إلى سنة ١٩٢١ أى لمدة ثمانى سنوات تولى الرئاسة وودرو ولسون وهو من الحزب الديموقراطى . ومن سنة ١٩٢١ إلى سنة ١٩٣٣ كان الفوز لحليف الحزب الجمهورى فانتخب للرئاسة فى هذه المدة وارن هاردنج (سنة ١٩٢١ - ١٩٢٣) وكوليدج (١٩٢٣ - ١٩٢٩) وهربرت كلارك هوڤر (١٩٢٩ - ١٩٣٣) وكلهم من الحزب الجمهورى . ثم أخذ الحظ يتسم من جديد للديموقراطيين فى إنتخابات نوفمبر سنة ١٩٣٢ - يناير سنة ١٩٣٣ انتصر فرانكلين ديلانو روزفلت مرشح الحزب الديموقراطى بأغلبية ٤٧٢ صوتاً ضد هربرت هوڤر مرشح الحزب الجمهورى الذى

(١) فى الوقت الذى ينتخب فيه المندوبون (ناخبو الدرجة الثانية) رئيس الولايات المتحدة ينتخبون أيضاً نائب أو وكيل الرئيس (Vice-Président) ووظيفته الحلول محل الرئيس إذا لم يتمكن هذا من أتمام مدة رئاسته لسبب من الأسباب كالوفاة أو الاستقالة مثلاً ، وحينئذ يتم نائب أو وكيل الرئيس المدة الباقية من الرئاسة ففى مارس سنة ١٩٢٩ تولى الرئاسة وارن هاردنج لكنه توفى سنة ١٩٢٣ وكانت رئاسته تنتهى قانوناً فى ٤ مارس سنة ١٩٢٤ فحل محله نائب الرئيس المستر كوليدج الى انتهاء هذه المدة . ثم أعيد انتخابه للرئاسة وبقى فيها الى ٤ مارس سنة ١٩٢٩ . ولكن فى الظروف العادية قد لا يكون لنائب الرئيس عمل يذكر لذلك نص الدستور على توليه رئاسة مجلس الشيوخ . فربئس مجلس الشيوخ بحكم الدستور فى الولايات المتحدة الأمريكية هو نائب رئيس الجمهورية .

حصل على ٥٩ صوتاً فقط^(١) وبناء عليه لم تتجدد رئاسة هذا الأخير وبدأت رئاسة خلفه في ٤ مارس سنة ١٩٣٣ . وفي الانتخابات الأخيرة (نوفمبر سنة ١٩٣٦ - يناير سنة ١٩٣٧) فاز الرئيس روزفلت للمرة الثانية على مرشح الحزب الجمهورى لاندون (Landon) فوزاً كبيراً إذ استولى على نتيجة الأصوات في ٤٦ ولاية من أصل ٤٨ . ولم يترك لخصمه إلا ولايتين فقط . وبشت هذه الانتصارات والزيادة المستمرة في عدد النواب والشيوخ من الحزب الديموقراطى في نفوس الديموقراطيين أملاً كبيراً في حكم البلاد مدة طويلة (١٢ سنة أخرى على الأقل حسب تقدير البعض) وحملهم على وضع خطط اقتصادية واجتماعية واسعة النطاق كما شجعت الرئيس روزفلت على المضي في مشروعاته العظيمة إلى أبعد حد ممكن ولو اضطرت له الحالة إلى تعديل الدستور وتعديل نظام المحاكم الاتحادية وخصوصاً المحكمة العليا التي كانت سبباً في تعطيل كثير من مشروعاته الاقتصادية أذ قضت بعدم دستوريته كما رأينا في موضع آخر .

والمرشح الذى يفوز ينفذ سياسة الحزب الذى ينتمى اليه . ولكن في الواقع يتمتع رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة بسلطة كبيرة في تكيف هذه السياسة وتنفيذها أذ هو رئيس الحزب الظاهر طول مدة بقائه في رئاسة الجمهورية أى لمدة أربعة أو ثمانية أعوام أذا جدد انتخابه . ولا يتجدد انتخاب رئيس الجمهورية كما نعلم أكثر من مرة واحدة وهي عادة متبعة ومحترمة منذ عهد أول رئيس للجمهورية

(١) هذه الأصوات هي أصوات المندوبين أى ناخبي الدرجة الثانية (Electors) أما عدد أصوات ناخبي الدرجة الأولى (voters) التي حصل عليها كل حزب في نوفمبر سنة ١٩٣٢ فهي ٨٥٥ ، ٨٢١ ، ٢٢٠ صوتاً للحزب الديموقراطى (روزفلت) ضد ٨٤٩ ، ٧٦١ ، ١٥٠ صوتاً للحزب الجمهورى (هوفر) . وحصل المستر توماس مرشح الحزب الاشتراكى الذى يزداد بسرعة مدهشة في أمريكا الآن على ٨٨٤ ، ٠١٧ صوتاً . ونلاحظ ان انتخاب أول درجة يقع دائماً كل أربع سنوات في شهر نوفمبر وانتخابات ثاني درجة في شهر يناير الذى يليه ولا يتولى الرئيس الجديد الرئاسة الا في ٤ مارس الواقع بعد الانتخابات . ولكن عدل هذا التاريخ أخيراً وأصبحت مدة الرئاسة تبدأ في ٢٠ يناير بعد تمام الانتخابات . وعلى ذلك بدأت رئاسة فرنكلان روزفلت الثانية في ٢٠ يناير سنة ١٩٣٧ (بدلاً من مارس) وتنتهى في ٢٠ يناير سنة ١٩٤١ .

الأمريكية جورج واشنطن وأن لم ينص عليها صراحة في صلب الدستور ^(١) فالخطة أو السياسة التي ينبغيها رئيس الجمهورية هي الى حد كبير خطته أو سياسته الشخصية وتحمل طابعه الخاص خصوصاً إذا كان الرئيس من الشخصيات الفذة كودورو ولسن أو فرانكلين روزفلت ^(٢) .

٢- **موضوع الوزراء**، **موضوعاً تاماً لرئيس الجمهورية ومعه** : - أما الوزراء ويطلقون عليهم في الولايات المتحدة لقب سكرتيرين *Secrétaires* فهم خاضعون خضوعاً تاماً لرئيس الولايات المتحدة ويستمدون منه سلطتهم واختصاصاتهم فليست لهم سياسة خاصة بل ينفذون سياسة الرئيس وله أن يجبرهم على ذلك . فقد عزل الرئيس چاكسون (١٨٢٩ - ١٨٣٧) وزيرين للمالية حتى وجد الوزير (السكرتير) القى قبل أن ينفذ سياسته . وحدث حينما كان الرئيس ولسن مريضاً في أواخر رياسته أن حاول سكرتير الخارجية في ذلك الوقت المستر لانسينج *Lansing* جمع زملائه الوزراء للاتفاق معهم على خطة عامة للعمل فلم يكذب الرئيس ولسن يسترد صحته حتى كتب له « اني أعزلك لأنك حاولت أن تطبق سياسة غير سياستي وبحسب الدستور سياستي هي التي يجب أن تسود » . فالوزراء في النظام الرئاسي يلعبون دوراً ثانوياً محضاً لتنفيذ إرادة رئيس الجمهورية وسياسته الخاصة . ورئيس الجمهورية هو العامل الأول والمحرك الأساسي للسلطة التنفيذية . وهذا عكس ما عليه الحال تماماً في النظام البرلماني ، فالوزراء في النظام البرلماني هم الذين يستعملون سلطات

(١) وقد أشار الرئيس الحالي (روزفلت) في أوائل سنة ١٩٣٧ عقب تجديد انتخابه إشارة غير صريحة الى سنة ١٩٤٩ كسنة أعزّاه للسياسة ففهم من ذلك ضمناً أنه لن يتقدم لترشيح نفسه لرئاسة الجمهورية عن الحزب الديمقراطي مرة ثالثة احتراماً للعادة الدستورية المتبعة .

(٢) لتذكر مع ذلك ما أصاب ولسن من الفشل عندما أصر على ادخال امريكا في عصبة الأمم ومشله يخشى أن يجيب روزفلت من جراء اصراره على ضروب من التجديد لا تتفق والتقاليد الأمريكية كحاولته زيادة عدد أعضاء المحكمة العليا الاتحادية من ٩ الى ١٥ عضواً . أذ كان نصيب هذا المشروع الفشل التام أمام مجلس الشيوخ (يوليو سنة ١٩٣٧) .

وجميع حقوق رئيس الدولة الدستورية ، وم أصحاب السلطة الفعلية لا رئيس الدولة فانه صاحب السلطة أمياً فقط .

(١) رئيس الجمهورية عرفى أعضاء وزرائه : - ورئيس جمهورية الولايات المتحدة هو الذى يعين الوزراء (Secrétaires) ويعزلهم كما يريد . حقيقة أنه بحسب الدستور يجب أخذ موافقة مجلس الشيوخ على تعيين كبار موظفى الدولة الاتحادية ويشمل هذا النص الوزراء ، ولكن جرى العرف ومعاملة مجلس الشيوخ (The senatorial courtesy) منذ سنة ١٧٨٧ على أن يترك المجلس المذكور للرئيس الحرية التامة فى اختيار وزرائه بدون أن يتدخل فى هذا الاختيار . وقد جرى بعض رؤساء الولايات المتحدة فى بادى الأمر كجورج واشنطن (١٧٨٩ - ١٧٩٧) وتوماس جفرسون (١٨٠١ - ١٨٠٩) وماديسون (١٨٠٩ - ١٨١٧) ومنرو (١٨١٧ - ١٨٢٥) على أن لا يمينوا فى المراكز الوزارية الا الأشخاص المتأهلين بالكفاءة . ولكن خالف هذه الخطة الرئيس أندرو جاكسون (١٨٢٩ - ١٨٣٧) فلم يختار للوزارة الا الأشخاص المتخلصين لقائه بصرف النظر عن كفاءتهم . ويروى عن الرئيس جرات (١٨٦٩ - ١٨٧٧) أنه وزع كرامى الوزارة على أتباعه ومخلوقاته خصوصاً من كان منهم مرجح المزاج حتى يدخلوا السرور على قلبه .^(١) أما الرئيس روزفلت الحالى فانه يميل إلى اختيار وزرائه ومساعديه من بين الأفراد الواسعي الخبرة والكفاءة لذلك أطلقوا على أعوان الرئيس روزفلت فى أمريكا The Brains trust أى اتحاد الأدمغة .

وإذا كان رئيس الولايات المتحدة لا يتقيد برغبة الكونجرس (البرلمان) أو برغبة مجلس الشيوخ فى اختيار السكرتاريين (الوزراء) ألا أنه بصفته الرئيس الرسمى للحزب الديموقراطى أو للحزب الجمهورى (بحسب الأحوال) لا يستطيع غالباً أن يختار للوزارة ألا أشخاصاً من حزبه . والاستثناءات لهذه القاعدة قليلة . كما أنه كثيراً ما يجد نفسه مضطراً أدياً على الأقل لمكافأة السياسيين أو رجال المال الذين ساعدوه مساعدة

(١) أنظر كتاب دوبريه (Dupriez) الجزء الثانى ص ٣٨ وعنوانه "les Ministres

dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique" :-

"Grant, peupla aussi Le Cabinet de ses créatures confiant des portefeuilles à des favoris dont l'humeur joyeuse l'égayait"

خاصة أثناء الحملة الانتخابية للرئاسة (أما بمجهوداتهم أو بتبرعهم بالمال اللازم لتنظيم هذه الحملة أو بتنجيهم عن ترشيح أنفسهم حتى يفسحوا له المجال) بمنحهم بعض الكرامى الوزارية .

(٢) رئيس الجمهورية يعزل وزرائه متى شاء : — أما حرية الرئيس في عزل وزرائه فكاملة بعد أن كانت موضع خلاف في الماضي . لقد أثبتت هذه المسألة في عهد واشنطن فقال البعض أنه ليس للرئيس عزل وزرائه إلا بموافقة مجلس الشيوخ ، والبعض الآخر بأن عزلهم من حق الرئيس وحده . وطرحت المسألة على بساط البحث من جديد أثناء الخلاف الشديد بين الرئيس أندرو جونسون (١٨٦٥ - ١٨٦٩) والكونجرس . ففي سنة ١٨٦٧ وافق الكونجرس على قانون الوظائف المدنية Civil Tenure Act وجاء فيه أن جميع الموظفين المدنيين الذين يعينون باتفاق رئيس الجمهورية ومجلس الشيوخ لا يعزلون من مراكزهم إلا بموافقة السلطين المذكورتين . ومعنى ذلك حرمان رئيس الجمهورية من عزل السكرتيرين بمفرده لأنهم دستوريا لا يعينون إلا بموافقة مجلس الشيوخ . وقد نفذ هذا القانون بالرغم من « قبو » رئيس الجمهورية بعد أن أقره مجلسا البرلمان (الكونجرس) ثانية بأغلبية الثلثين . وبالرغم من القانون المذكور عزل الرئيس جونسون في السنة التالية وزير الحرية مع أن أغلبية الكونجرس كانت ضد هذا العزل . وترتب على مخالفة القانون اتهام الرئيس بواسطة مجلس النواب أمام مجلس الشيوخ ولكنه برى . بمجد لمدم توفر أغلبية ثلثي الأصوات الضرورية للحكم عليه بالأدانة . ولم يكن هذا القانون إلا وليد ظروف خاصة (النزاع القائم بين الكونجرس والرئيس جونسون) ولذا لم يطبق طويلا بعد انتهاء مدة رئاسة هذا الأخير . فمدل أولا في رئاسة خلفه جرانث (١٨٦٩ - ١٨٧٧) وألغى نهائيا في سنة ١٨٨٧ ، وعليه أسترد رئيس الولايات المتحدة سلطته في عزل السكرتارين (الوزراء) بكامل الحرية . وهذه الحرية التامة في تعيين الوزراء وعزلهم لا يتمتع بها رئيس الدولة (ملكا كان أو رئيسا للجمهورية) في النظام البرلماني كما سنرى .

ويجب أن نشير هنا إلى حادث دستوري هام وقع أثناء رئاسة المستر كوليج في فبراير سنة ١٩٢٤ . حمل الكونجرس وخصوصا مجلس الشيوخ على وزير البحرية

في ذلك الوقت حملة شديدة لورود اسمه في فضيحة مالية متعلقة بامتيازات زيت البترول في مقاطعتي كاليفورنيا وأهيو. ووافق مجلس الشيوخ على اقتراح برغبة قدمه بعض أعضائه يرجون فيه من رئيس الجمهورية أبعاد الوزير المذكور. ولكن رئيس الجمهورية رفض أن يعترف بهذا الاقتراح لمساسه بحقوق السلطة التنفيذية، وصرح بأنه « بعد أن يفرغ مستشارو الحكومة القانونيون من دراسة الموضوع سيتخذ الإجراءات التي تتطلبها المصلحة العامة ». أما مسألة عزل رجال السلطة التنفيذية والوزراء - في غير حالة الاتهام - فهي من اختصاص السلطة التنفيذية دون غيرها ». وهذا التصريح مطابق تمامًا لنص الدستور والمعروف للدستور في الولايات المتحدة لأن عزل الوزراء أو بقاءهم مطلق هناك بأرادة رئيس الجمهورية وحده (١).

(٣) لا يومر في الولايات المتحدة مجلس وزراء ولا رئيس للوزارة :

ومن جهة أخرى لا يوجد في النظام الرئسي كما تطبقه الولايات المتحدة على الخصوص مجلس وزراء Cabinet ولا رئيس وزراء بالمعنى المعروف في البلاد البرلمانية كإنجلترا ومصر وفرنسا مثلاً. فكل وزير أو سكرتير في الولايات المتحدة مسئول شخصياً عن أدارته امام رئيس الجمهورية مباشرة لا أمام البرلمان ولا تضامن هناك في المسئولية. ويحصل أحياناً - وهي عادة متبعة منذ عهد الرئيس جفرسون (١٨٠١-١٨٠٩) - أن يجمع رئيس الجمهورية جميع الوزراء للاستشارة برأيهم أو لمناقشة موضوع من الموضوعات الهامة ولكن شتان بين هذه الجلسات وجلسات مجلس الوزراء في الدول البرلمانية. فمجلس الوزراء في النظام البرلماني هو المهيمن على مصالح الدولة يرسم السياسة العامة التي تدير عليها الحكومة، ويقرر أهم المسائل التي يجب عرضها عليه، ويتخذ قراراته بالأغلبية. أما اجتماعات الوزراء في الولايات المتحدة فهي للشورة والمداولة فقط ولا

(١) نلاحظ مع ذلك أن الرئيس كوليدج احتفظ في تصريحه بدراسة الموضوع وأخذ القرار الذي توجه المصلحة العامة. وفي الواقع بعد التصريح المذكور بعدة أيام قدم وزير الحرية الذي كان سياً في هذه الضجة استقالته ويرى البعض أن استقالته كانت نتيجة حملة الشيوخ أي أن مجلس الشيوخ هو الذي حمل الوزير بطريقة غير مباشرة على الاستقالة.

يترتب عليها صدور قرارات لأن الفصل والتقرير من اختصاص رئيس الجمهورية وحده ، ورأى أغلبية الوزراء بل رأيهم جميعاً (بالأجماع) لا يلزم رئيس الجمهورية مطلقاً. حصل مرة أن دعا الرئيس أبراهام لنكولن (١٨٦١ - ١٨٦٥) وزراءه (السكرتارين) للداولة في أمر من الأمور وكان رأى الوزراء جميعهم وعدد من ٧ مخالف لرأى الرئيس لنكولن فأستنتج لنكولن من هذه المداولة النتيجة المكسبة القوية الآتية : « سبعة أصوات بالرفض ، صوت واحد بالقبول ، الأغلبية للرأى الأخير » . ومعناه أنه سواء وافق الوزراء أو لم يوافقوا على رأى رئيس الجمهورية فأن رأيه مع ذلك هو النافذ، وفي استطاعة رئيس الجمهورية ألا يدعو وزرائه للأجتماع ويكتفى بأن يتخذ جميع القرارات بنفسه ثم يكلفهم بعد ذلك بتنفيذها .^(١) هذه الظروف لم تساعد على ظهور رئيس للوزارة كما هو الحال في البلاد البرلمانية ، فنظام رئيس الوزراء Prime Minister غير معروف في الولايات المتحدة لأن رئيس الحكومة الفعلي والقانونى هو رئيس الجمهورية.

٣ - يتميز النظام الرئيسى أيضا بفصل السلطتين التنفيذية والقضائية عن بعضهما إلى أقصى حد ممكن : ففي الولايات المتحدة مسقط رأس النظام الرئيسى ، الحكومة مستقلة عن الكونجرس (البرلمان) إلى حد كبير كما أن الكونجرس مستقل عن الحكومة . ولكن استقلال أو فصل السلطتين ليس تاماً كما سنرى :

(١) استقلال الكونجرس عن الحكومة : رئيس الولايات المتحدة لا يدعو البرلمان سنوياً للانعقاد كما هي القاعدة في النظام البرلمانى بل ينعقد المجلسان

(١) أنظر دوپريه Dupriez المرجع السابق Les Ministres dans les pays d'Europe et d'Amérique جزء ٢ . فبعد أن قال في ص ١٠٥ بأنه لا وجه للشبه بين الوزراء في النظام الرئيسى الأمريكى والوزارة في النظام البرلمانى الإنجليزى —

(Le Cabinet americain ne ressemble en rien au Cabinet Anglais)

ذكر في صفحة ٤٩ : « Le Président (des Etats-unis) peut même se passer complètement de conseils de ses ministres, résoudre à lui seul les questions les plus graves, et leur ordonner d'assurer l'exécution de ses volontés. »

من تقاء نفسهما^(١). ولا يمكنه حل مجلس الشيوخ أو النواب (وفي أواقع ليست الحاجة ماسة لهذا الحل لأن مجلس النواب لا ينتخب إلا لمدة قصيرة : مدة سنتين فقط ، أما مجلس الشيوخ فلا يمثل الشعب بل الولايات أو المقاطعات المختلفة) ، وليس لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين أذ هذا من حق أعضاء البرلمان « الكونجرس » وحدهم وكل ما يملكه (الرئيس) بحسب نص الدستور هو أن « يوصي » أو يلفت نظر « الكونجرس » إلى مسألة من المسائل الهامة في رسالة (Message) يلفلها إليه^(٢) ولكن ليس له أن يقدم للبرلمان مشروع قانون بالمعنى المعروف أى مشروعاً مقسماً إلى مواد يلتزم المجلسان بمناقشته كما هو الحال بالنسبة لرئيس الدولة في البلاد البرلمانية . وأخيراً فإن السلطة التنفيذية لا تقوم بعمل الميزانية وتقديمها للمجلس كما هو المتبع في النظام البرلماني أيضاً بل يكتبني سكرتير (وزير) المالية بتقديم خطاب سنوي (Lettre du secrétaire du Trésor) للبرلمان يبين فيه حاجات الحكومة ، ولكن لا يحضر الوزير أمام البرلمان للدفاع عن الميزانية لأنه ليس للوزراء في الولايات المتحدة حضور الجلسات والكلام في المجلسين.

(٢) أستعمل الحكومة على الكونجرس : — ومن جهة أخرى فليس للبرلمان (الكونجرس) أية سلطة أو رقابة على الوزراء (اللهم عن طريق الأنهم Impeachment) فلا يستطيع البرلمان إسقاط الوزراء أو الاقتراح على عدم الثقة بهم لأنهم غير مسئولين سياسياً أمام البرلمان ولا يخضعون له بل لرئيس الولايات المتحدة وحده . وهم ليسوا أعضاء في البرلمان ولا يستطيعون بأى حال الجمع بين الوزارة وعضوية أحد المجلسين كما هو المتبع في البلاد البرلمانية . ولا يحضرون جلسات المجلسين ولا يشتركون في

(١) لرئيس الولايات المتحدة مع ذلك دعوة الكونجرس لدورة غير عادية ولكنه لا يستعمل هذا الحق إلا في المناسبات الهامة .

(٢) في بدء كل دورة عادية يلفت رئيس الولايات المتحدة في رسالته السنوية نظر الكونجرس إلى التشريعات المهمة التي ترغب السلطة التنفيذية من البرلمان سنها . وبعض رؤساء الولايات المتحدة ومنهم الرئيس روزفلت الحالي يحضر بنفسه إلى الكونجرس لقراءة رسالته أو توصياته (وهذا يشبه خطبة العرش في البلاد الملكية البرلمانية) . وكثيراً ما يعتمد الرئيس على اعوانه واصدقائه في البرلمان لتقديم مآثره الحكومة من مشروعات القوانين.

مناقشتها ولا يستطيع البرلمان أن يرغم على حضور جلساته^(١) . وإذا أراد الوزراء في الولايات المتحدة مشاهدة ما يجري في أحد المجلسين فشأنهم في ذلك شأن سائر أفراد الجمهور، فهم يجلسون في الشرفات المخصصة للزائرين إذ لا يوجد لهم مقاعد خاصة في قاعة الجلسات نفسها كالوزراء البرلمانيين . تتميز جلسات الكونجرس في الولايات المتحدة ، ذات النظام الرئيسي ، عن جلسات المجالس النيابية في الدول البرلمانية « بغياب الوزارة » . كل هذا يشعر باستقلال السلطين التنفيذية والتشريعية عن بعضها ولكن الفصل بين السلطين المذكورتين ليس تاماً كما قلنا .

الاستثناءات من قاعدة فصل السلطين التنفيذية والتشريعية في الولايات المتحدة . بعض هذه الاستثناءات نص عليها الدستور وبعضها استلزم العمل :-

١ - هناك استثناءات ثلاثة هامة نص عليها الدستور : (١) حق الفيتو (٢٠)
أشتراك مجلس الشيوخ مع رئيس الولايات المتحدة في بعض الأمور وخصوصاً في السياسة الخارجية (٣٠) حق الكونجرس في اتهام رئيس الجمهورية والوزراء .

(١) **فيتو رئيس الجمهورية :** رئيس الولايات المتحدة لا يملك حق اقتراح القوانين إلا أن له حق الاعتراض التوقيفي Veto Suspensif على القوانين الصادرة من الكونجرس^(٢) وفي هذه الحالة يعود القانون إلى البرلمان ولا يمكن أن يمر إلا إذا أقره كل من المجلسين ثمانية بأغلبية الثلثين . فيكفي أن يكون ثلث أعضاء أحد المجلسين زائداً واحداً من رأى الرئيس حتى بطل القانون مطلقاً . ولم يبق حق

(١) الحال بعكس ذلك في النظام البرلماني — المادة ٩٣ من دستورنا المصري البرلماني تنص : « للوزراء أن يحضروا أى المجلسين ويجب أن يسمعوها طلباً طلبوا الكلام ولا يكون لهم رأى محدود في المداولات إلا إذا كانوا أعضاء . ولهم أن يستعينوا بمن يرونه من كبار موظفي دوائهم أو أن يستتيبوم عنهم ولكل مجلس أن يحتم على الوزراء حضور جلساته » .

(٢) يجب على رئيس الولايات المتحدة أن يستعمل حقه هذا في ظرف عشرة أيام من موافقة مجلسي البرلمان « الكونجرس » على القانون .

الاعتراض هذا جبراً على ورق كحق التصديق أو لحق الفيتو المعطى لبعض رؤساء الدول البرلمانية (إنجلترا . فرنسا . بلجيكا . مثلاً) بل كثيراً ما يستعمله رؤساء الولايات المتحدة عدة مرات في العام الواحد بدون أن يثير ذلك غضب البرلمان أو احتجاجه . وقد لجأ بعض الرؤساء كالرئيس كولدج إلى تسبب اعتراضه بحزم وشدة لا تخفى انتقاده لسياسة البرلمان . وأكثر البعض الآخر من استعمال هذا الحق كالرئيس كليفلند حتى أصبح يعرف « بالرئيس فيتو » (President Veto) . واعترض الرئيس فرنكلين روزفلت في سنة ١٩٣٥ على عدة قوانين ثنائية سنّها البرلمان وفي ١٢ مايو ١٩٣٥ على الخصوص اعترض على القانون القاضي بزيادة مكافأة جنود الحرب القدامى نظراً لما سبترتب عليه من تكليف خزانة الدولة ٢ ملياراً ونصف المليار من الدولارات ولكن وافق على القانون المذكور ثمانية مجلس النواب في يناير سنة ١٩٣٦ بأغلبية ٣٢٤ صوتاً ضد ٦١ ومجلس الشيوخ بأغلبية ٧٦ صوتاً ضد ١٩ . ولما كانت هذه الأغلبية في كل من المجلسين تزيد على الثلثين فقد نفذ القانون بالرغم من فيتو رئيس الجمهورية . ولم يحل هذا دون استعمال الرئيس لحق الاعتراض المعطى له أكثر من مرة خلال عامي ١٩٣٦ و ١٩٣٧ . ويصح التساؤل عما إذا كان حق الفيتو هذا يتعارض حقيقة مع مبدأ فصل السلطين التشريعي والتنفيذية الذي أخذ به دستور الولايات المتحدة . والجواب يتوقف عند الكتاب النظريين على الأقل على تكيف حق الفيتو نفسه . فإذا اعتبرنا أن هذا الحق عمل من أعمال التشريع فإن استعماله بواسطة رئيس الجمهورية ، وهو رئيس السلطة التنفيذية ، يتعارض مع فصل السلطات . أما إذا قلنا بأنه لا يدخل في عداد الأعمال التشريعية فإن التعارض يزول . وإذا رجعنا إلى رأى الشراح وخصوصاً إلى التمييز الشهير الذي أوضحه مونتسكيو بين حق التقرير (Droit de statuer) وحق المنع (dr. d'empêcher) قلنا بأن الفيتو المعطى لرئيس الولايات المتحدة ككل فيتو وقفي آخر لا يخالف مبدأ فصل السلطين التشريعية والتنفيذية . وأن الذي يستعمل حق الفيتو لا يشترك في وضع القانون وتقريره ، أما اعتراضه فيوقف القانون فقط إلى أن تتوفر شروط معينة : كأغلبية الثلثين مثلاً . ولكن مهما كان الأمر فإن وجود هذا الحق يحمل البرلمان على الأهتمام بمعرفة

رأى رئيس الجمهورية قبل وضع تشريع قد يكون نصيبه التعطيل . ويوجد شيء من التعاون بين السلطين التشريعية والتنفيذية يخفف من فصل السلطات فصلا تاما .

(٢) **أستراك مجلس الشيوخ مع الرئيس في بعضه الأعمال :** -

أما الاستثناء الثانى لمبدأ فصل السلطات الذى أخذ به الدستور الأمريكى فنتج عن مركز مجلس الشيوخ الخاص . فمجلس الشيوخ فى الولايات المتحدة وهو الذى يمثل الولايات المختلفة الداخلة فى الاتحاد (لكل ولاية ممثلان اثنان فى مجلس الشيوخ بصرف النظر عن مساحتها وعدد سكانها) ليس بمجلس تشريعى كمجلس النواب فحسب بل يشترك أيضاً مع رئيس الولايات المتحدة فى بعض الأعمال التى من اختصاص السلطة التنفيذية وخصوصا فى إدارة السياسة الخارجية . فهناك أولا عدة وظائف هامة لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يمين فيها أحداً الا بموافقة مجلس الشيوخ ومنها وظائف السكرتارين (الوزراء) أنفسهم . ولكن رأينا ان المجاملة أقتضت ترك تعيينهم لرئيس الولايات المتحدة بفرده وأصبحت هذه المجاملة عادة دستورية ثابتة . وعلى العكس تقضى قواعد المجاملة بين مجلس الشيوخ ورئيس الجمهورية أن لا يمين هذا الأخير موظفاً من موظفى الاتحاد (Fonctionnaire Fédéral) فى ولاية من الولايات إلا اذا أخذ مقدما رأى ممثلى هذه الولاية فى مجلس الشيوخ اذا كان هذان الممثلان من حزب الرئيس على الأقل . فاذا أهمل الرئيس أخذ رأيهما فقد يرفض مجلس الشيوخ بأجمعه إعطاء موافقته على هذا التمين تضامنا منه مع ممثلى الولاية المذكورة . وعليه أصبح فى الواقع أمر تعيين كبار موظفى الاتحاد فى كل ولاية من الولايات من عمل ممثلى هذه الولاية فى مجلس الشيوخ . وقد انتقد الرئيس روزفلت هذه العادة وأظهر رغبته فى وجوب تعديلها .

و يمتسك مجلس الشيوخ على الخصوص بضرورة الحصول على موافقته قبل تعيين السفراء والوزراء المفوضين فى الخارج وبذلك ينسئ للمجلس مراقبة سياسة الرئيس الخارجية . ويقوى من هذه المراقبة أنه لا يمكن لرئيس الولايات المتحدة أن يصدق على معاهدة دولية إلا اذا وافق عليها مجلس الشيوخ بأغلبية الثلثين . وهناك أمثلة عديدة لرفض مجلس الشيوخ التصديق على معاهدات حصل عليها رئيس الدولة . أهمها رفض

الشيوخ لمعاهدة فرساي الشهيرة بما فيها عهد عصبة الأمم بالرغم من الدور الكبير الذي لعبه الرئيس ولسن شخصيا في صياغة هذه المعاهدة وفي خلق تلك العصبة . وفي سنة ١٩٣٦ رفض الشيوخ الموافقة على انضمام الولايات المتحدة الى محكمة العدل الدولية بلاهاي (كان عدد الموافقين ٥٢ والمعارضين ٣٦ فلم تتوفر أغلبية الثلثين المطلوبة) . ونظرا لتدخل مجلس الشيوخ في المصادقة على المعاهدات وفي تعيين السفراء والوزراء المفوضين ولاشتراكه مع رئيس الولايات المتحدة في السياسة الخارجية فلجنة الشؤون الخارجية في هذا المجلس شأن كبير . وكان لبعض رؤساء هذه اللجنة شهرة عالمية كالشيخ بوراه (Sénateur Borah) مثلا الذي كان نفوذه في عهد رئاسة هوفر على الخصوص لا يقل عن نفوذ وزراء الخارجية في الدول الأخرى ويفوق بكثير نفوذ وزير (سكرتير) الخارجية في الولايات المتحدة نفسها ^(١) .

(٣) الانسحاب الجنائي : - رأينا ان الوزراء (السكرتاريين) في الولايات المتحدة

لا يخضعون إلا للرئيس الجمهورية وحده فهم غير مسئولين سياسيا أمام البرلمان وليس للبرلمان رقابة عليهم . ولكن هناك استثناءا هاما لهذه القاعدة اذ لمجلس النواب حق اتهام رئيس الجمهورية ونائب الرئيس وجميع الموظفين الاتحاديين المدنيين بما في ذلك الوزراء ^(٢) أمام مجلس الشيوخ . أما الاسباب التي تبرر هذا الاتهام فقد ذكرها الدستور وهي «الخيانة والرشوة وغير ذلك من الجنايات والجناح الكبرى» . وهذه العبارة الأخيرة غامضة ، وفسرها بعض الشراح في بدء عهد الجمهورية تفسيراً واسعاً إذ أدخلوا فيها الأخطاء السياسية . ولو كان الأمر كذلك وقبل هذا التفسير لتحول النظام الرئيسى الذي أنشأه دستور ١٧٨٧ الى نظام برلمانى بتحول مسئولية الوزراء الجنائية أمام البرلمان الى مسئولية سياسية كما حصل في إنجلترا . ولكن الذى أستقر عليه الرأي هو أن سلاح

(١) الشيخهولم بوراه من الحزب الجمهورى وعليه فقد تخلى عن رئاسة لجنة الامور الخارجية بمجلس الشيوخ منذ ألتصار الحزب الديموقراطى وتولى فرنكلين روزفلت الحكم في ٤ مارس سنة ١٩٣٣ .

(٢) لا يستثنى من ذلك الا رجال البحرية والجيش لأنهم يحاكون عسكريا .

الأنهام هذا لا يمكن أستعماله إلا إذا ارتكب رئيس الجمهورية أو الوزراء فعلا يعد جنابة أو جنحه في نظر قانون العقوبات أو اتهم بالخيانة العظمى .

ولكن كل ما يستطيع أن يحكم به مجلس الشيوخ على رئيس الجمهورية أو الوزير القى يتهمه مجلس النواب هو العزل من الوظيفة ليس ألا^(١) . فإذا ما عزل أمكن بعد ذلك أحالته على المحاكم الجنائية العادية إذا كان العمل الذي ارتكبه يعد جريمة في نظر قانون العقوبات . ولم يستعمل الكونغرس سلاح الأنهام هذا إلا نادرا ولم يحاول أن يتخذ منه آلة لتخلص من الوزراء الذين يفضونه أو لتأثير في سياسة السلطة التنفيذية وأخضاعها لأرادته نظرا لطول اجراءاته وتمقدها واشتراط أغلبية ثلثي الأصوات للحكم بالأداة^(٢) . فلم يحاكم من رؤساء الولايات المتحدة منذ إعلان الاستقلال للآن الا رئيس واحد هو الرئيس جونسون Johnson سنة ١٨٦٨ ومع ذلك حكم ببراءته ولم يعزل من الرئاسة لعدم توفر أغلبية ثلثي الأصوات في مجلس الشيوخ (كانت نتيجة الاقتراع ٣٩ صوتا بالأداة و ٢٠ صوتا بالبراءة) . ولم يتهم من الوزراء ألا وزير واحد أيضا أنهم بالتلاعب بالأموال العمومية ولكنه أستقال قبل اجراءات المحاكمة وعلى ذلك أوقفت المحاكمة أذ كل ما يستطيع مجلس الشيوخ الحكم به في حالة الأداة كما رأينا هو العزل من الوظيفة ، وقد أصبح هذا العزل مستحيلا باستقالة الوزير المتهم نفسه .

٢ - وأرى التطبيق العملي للدستور من جهة أخرى الى إيجاد شيء كبير

من التعاون بين السلطة التنفيذية والتشريعية : - فان كان الوزراء لا يحضرون جلسات الكونغرس ولا يستطيع هذا أن يرغمهم على تقديم حساب عن أدارتهم ألا أن التعاون بين السلطين تم عن طريق اللجان البرلمانية الدائمة وهي التي تقوم فعلا

(١) في أنجلترا لمجلس اللوردات الذي له محاكمة الوزراء بناء على أنهام مجلس النواب أن يحكم على الوزير بعقوبة جنائية تصيه في حريته أو ماله .

(٢) المقصود ثلثي أصوات مجلس الشيوخ لأنه هو الذي يحاكم بناء على أنهام مجلس النواب .

بمعظم العمل التشريعي ، إذ تكاد تقتصر وظيفة المجلس في جلساته العمومية على تسجيل أعمال اللجان . وأذا رغبت السلطة التنفيذية في الحصول على تشريع من التشريعات أو على اعتماد من الاعتمادات فإنها تفاوض اللجنة البرلمانية المختصة . وبما أنها في حاجة إلى أرضاء هذه اللجان لكي تحصل على ما تريده من التشريعات فإنها تقبل الخضوع لنوع من الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة التنفيذية عن طريق هذه اللجان .

والنتيجة التي يجب أن نستخلصها مما تقدم هي أن فصل السلطين التشريعية والتنفيذية أن صح نظرياً فمن الصعب تطبيقه عملياً لأن السلطين المذكورتين هيتان في دولة أو نظام واحد ، فتعاونهما ولو إلى حد محدود ضروري لنجاح هذا النظام وسير الأعمال . ودستور الولايات المتحدة وهو أهم مثل للنظام الرئيسى لا يطبق فصل السلطات (التشريعية والتنفيذية) فصلاً تاماً مطلقاً . فجلس الشيوخ كما رأينا يشترك مع رئيس الجمهورية في تعيين كبار موظفي الاتحاد ، وفي التصديق على المعاهدات الدولية ، ولجلس النواب الحق في اتهام رئيس الجمهورية ووكيله والوزراء وكبار الموظفين أمام مجلس الشيوخ الذي له محاكمتهم (وأن كانت هذه الطريقة لا تستعمل إلا نادراً) ، ورئيس الجمهورية يمكنه أن يعترض على القوانين التي يوافق عليها المجلسان ، وقد حققت الحياة العملية شيئاً من التعاون بين الحكومة والبرلمان عن طريق اللجان البرلمانية . لذلك كله إذا قلنا أن النظام الأمريكي أو الرئيسى مبني على فصل السلطين التنفيذية والتشريعية فيجب أن نراعى أن المقصود بذلك ليس الفصل بينهما فصلاً تاماً بل فصلاً نسبياً . المقصود بذلك على الخصوص أن الفصل بين السلطين المذكورتين في النظام الرئيسى أكبر وأظهر من الفصل بينهما في النظام الأخرى كالنظام البرلماني الذي تتعاون فيه السلطانان تعاوناً وثيقاً مستمراً عن طريق أشخاص الوزراء أو هيئة الوزارة كما سنرى .

ب - النظام الرئيسى وجمهورية أمريكا اللاتينية .

أخذت الأغلبية الساحقة لدول أمريكا اللاتينية بالنظام الرئيسى مقلدة في ذلك

الولايات المتحدة الشمالية ولكن تختلف دساتيرها عن بعضها وعن دستور الولايات المتحدة نفسه في كثير من التفاصيل وفي كيفية تطبيق هذا النظام . وخفت معظم هذه الدساتير من مبدأ فصل السلطات الذي يقوم على أساسه النظام الرئيسى . في جمهوريات الأرجنتين وكولومبيا وبارجواى وشيلي يسمح للوزراء بحضور جلسات البرلمان ولكنهم غير مسئولين سياسيا أمامه . وأعطى دستور جمهورية البرازيل الأخير الصادر في ١٦ يولييه ١٩٣٤ (مادة ٣٧) ^(١) لمجلس النواب الحق في دعوة أى وزير أمامه للاستفهام منه عن الشئون المتعلقة بوزارته وقرر أن امتناع الوزير بدون عذر عن الحضور موجب لمحاكمته . وفي جمهوريات بوليفيا وفنزويلا للبرلمان الحق في لوم الوزارة ولكن لا يترتب على هذا اللوم سقوط الوزارة فهى غير مسئولة سياسيا ألا أمام رئيس الجمهورية وحده . أما مسئولية الوزراء أمام البرلمان فقررده في بيرو وفي جمهورية خط الاستواء (République de l'Equateur) . ونص في دستور هذه الجمهورية الأخيرة على أنه اذا سقطت الوزارة فلا يصح لأعضائها أن يتولوا الوظائف العامة قبل انتهاء سنتين . وفي الواقع لا يمكن اعتبار نظام الحكم في هاتين الجمهوريتين (بيرو . أكواتور) رئيسيا بل هو خليط بين النظام الرئيسى والنظام البرلماني (مسئولية الوزراء سياسيا أمام البرلمان) . ولقد أُنقذ كثير من الكتاب وعلى رأسهم العلامة الفرنسى أسمين أخذ دول أمريكا اللاتينية بالنظام الرئيسى ولاحظوا أن النظام البرلماني ربما كان أكثر ملائمة لطباع سكان هذه الدول أذ هم يشعرون لأقل الأسباب . فلو كان النظام البرلماني هو المتبع لأكتفى الشعب أو البرلمان بقلب الوزارة دون أن يلجأ إلى خلع رئيس الجمهورية بطريق العنف والثورة ، ولظل رئيس الجمهورية من جته بعيدا تاركا الحكم لوزرائه المسئولين (وبذلك يؤمن جانبه) ، ولكن نلاحظ مع ذلك أن مسئولية الوزراء سياسيا أمام البرلمان مقررة في بيرو (بدستور سنة ١٩١٦ و بدستور ١٩ أبريل سنة ١٩٣٣ مادة ١٧٣) ومع هذا فالأخطارات مستمرة في هذه الجمهورية ^(٢) . والوزراء مسئولون سياسيا أمام البرلمان في جمهورية الأكواتور

(1) Annuaire de L'institut Intern. de Dr. public, 1935, P. 486

(2) Voir Annuaire interparlementaire 1936, P. 210 ets

(دستور ٢٦ مارس سنة ١٩٢٩) ومع ذلك فغالبها السياسية مزيج من الديكتاتورية والثورات الزمنية^(١). وقد جربت جمهورية شيلي النظام البرلماني من سنة ١٨٩١ الى سنة ١٩٢٤ ولكن أنهت هذه التجربة بثورة عاد بعدها النظام الرئيسي الى الظهور في هذه الجمهورية في دستور ١٨ سبتمبر سنة ١٩٢٥. وقد انتقد الرئيس آرتورو اليساندري (Arturo Alessandri)، رئيس جمهورية شيلي والذي كانت له اليد الطولى في وضع هذا الدستور الجديد، النظام البرلماني^(٢) مقررأ خلافا لما رآه بعض الكتاب الأوربيين، كالعلامة أسمىن مثلا، أن هذا النظام البرلماني لا يصلح لجمهوريات أمريكا اللاتينية وخير منه بالنسبة لها النظام الرئيسي.

والواقع أن المسألة ليست مسألة نظم فحسب بل مسألة تربية سياسية وكثير من شعوب أمريكا اللاتينية تنقصه هذه التربية. وساعد على الفوضى السياسية تكوين هذه الدول والشعوب من خليط من الأجناس (الجنس الأبيض والجنس الأسود والهنود الحمر) ولقد شعر بذلك بوليفار محرو أمريكا اللاتينية في القرن الماضي حينما قال كلمته الشهيرة « أمريكا الجنوبية لا يمكن حكمها ».

الفرع الثاني

حكومة الجمعية (او الهيئة) النيابية

Gouvernement d'Assemblée

النظام الرئيسي أساسه فصل السلطين التنفيذية والتشريعية إلى حد كبير، أما نظام حكومة الجمعية النيابية، فيقوم على خلط هاتين السلطين إذ يمتاز هذا الشكل بين

(1) Annuaire interparl. 1936 P. 96.

(٢) انظر كتابه: Prlémentarisme et Régime Présidentuel, Paris, 1930. وقد أعيد انتخاب الرئيس اليساندري لرئاسة جمهورية شيلي مرة ثانية في ٣٠ أكتوبر ١٩٣٣ لمدة ٦ سنوات.

الحكومات بتفوق السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وبخضوع الحكومة خضوعاً تاماً للبرلمان ويطبقون على السلطة التنفيذية في هذه الحالة في اللغة الفرنسية عبارة (Exécutif-agent) لبيان تبعيتها للهيئة التشريعية . والأصل في هذا النظام أن تكون السلطان التنفيذية والتشريعية مركبتين في المجلس أو في الجمعية النيابية . ويقع هذا كثيراً عقب الثورات إذا ما دُعيت جمعية تأسيسية لوضع دستور جديد بعد انهيار السلطات الموجودة فإن الجمعية التأسيسية، نظراً لعدم وجود حكومة قانونية، تجمع حينئذ الوظيفتين التشريعية والتنفيذية معاً حتى يوضع الدستور الجديد ويعمل به . ولكن لما كان من المستحيل عملياً لجمعية كبيرة العدد أن تقوم بنفسها بأعمال الوظيفة التنفيذية العديدة فأنها تلجأ حينئذ لاختيار شخص أو هيئة مكونة من عدد قليل من الأشخاص للقيام بهذه الوظيفة تحت إشراف ومراقبة الجمعية نفسها وطبقاً لما ترسمه لهم ويكون لها بطبيعة الحال عزلهم في أى وقت تشاء .

وقد جربت فرنسا هذا النظام مراراً أبان الثورات العديدة التي أتت بها . وكان أول عهدها بحكومة الجمعية عقب حوادث ١٠ أغسطس سنة ١٧٩٢ التي أدت إلى إلغاء الملكية ودعوة الجمعية الوطنية المعروفة في التاريخ بأسم (La Convention Nationale) لوضع دستور جديد . فمن ٢١ سبتمبر سنة ١٧٩٢ إلى ٢٦ أكتوبر سنة ١٧٩٥ أى لمدة ثلاثة سنوات تقريباً كانت السلطان التنفيذية والتشريعية محصورتين في يد هيئة الجمعية الوطنية هذه التي اختارت للقيام بأعمال السلطة التنفيذية مجلساً تنفيذياً مؤقتاً (Conseil Exécutif Provisoire) أشبه بشئ بمجلس الوزراء، ولكن هذا المجلس التنفيذي كان خاضعاً خضوعاً تاماً للجمعية ولاجانها . فالجمعية الوطنية في الواقع هي التي كانت تحكم البلاد بواسطة هذه اللجان^(١) . وبعد ثورة ١٨٤٨ وسقوط حكومة الملك لوي فيليب أصبحت السلطان التنفيذية والتشريعية من جديد في يد الجمعية التأسيسية (Assemblée Constituante) التي انعقدت حينئذ للنظر في وضع دستور جديد، وأنابت

(١) أم هذه اللجان كما هو معروف في التاريخ لجنة الدفاع العام (Comité de défense générale) ولجنة الإنقاذ (Comité de salut public) . وقد طغت هذه الأخيرة على الخصوص على سلطة المجلس التنفيذي .

الجمعية عنها في استعمال السلطة التنفيذية ، أولا لجنة مكونة من خمسة أشخاص^(١) ثم بعد ذلك شخصاً واحداً وهو الجنرال كافيناك (Cavaignac) . وفي سنة ١٨٧١ بعد سقوط الامبراطور نابليون الثالث وأنقضاء الجمعية الوطنية (L'Assemblée Nationale) في ٨ فبراير سنة ١٨٧١ (وهي التي وضعت دستور سنة ١٨٧٥ الحالي) وبعد أن أصبحت السلطان التنفيذية والتشريعية في يدها، أختارت الجمعية المذكورة المسيو تير (Thiers) ليقوم بأعمال السلطة التنفيذية ، وجاء في قرار تعيينه أنه يظل خاضعاً للجمعية بحيث يكون لها عزله في أى وقت^(٢) .

ظاهر مما تقدم أن نظام حكومة الجمعية لم يطبق في فرنسا إلا في حالات استثنائية وعقب الثورات وفي المدة اللازمة لوضع دستور جديد، ولكن مسنوى مع ذلك أن النظام البرلماني الفرنسي كما تطبقه فرنسا منذ سنة ١٨٧٦ للآن قد تحول في الواقع إلى نظام شبيه بنظام حكومة الجمعية يسود فيه البرلمان على الحكومة .

وقد أخذ بعض الدساتير خصوصاً بعد الحرب العظمى بنظام حكومة الجمعية النيابية لا كنظام انتقال بل كنظام ثابت للحكم . فقررت السلطة للمجالس النيابية وحولت الحكومة أو الهيئة التنفيذية إلى مجرد آلة لتنفيذ أغراض المجلس أو الهيئة النيابية . فأولاً - الهيئة النيابية (البرلمان . المجلس النيابي . الجمعية الوطنية) هي التي تختار أعضاء السلطة التنفيذية أى رئيس الجمهورية والوزراء أنفسهم وتراقبهم وتحاسبهم وتعزلهم كما تشاء . ثانياً - لم تمنح هذه الدساتير للأفراد القائمين بالسلطة التنفيذية أى سلاح أو وسيلة دستورية يتقون بها تصف الهيئة النيابية كحق التأجيل أو حق حل البرلمان أو مجلس النواب مثلاً . وفي الواقع لا عمل لحق الحل في نظام حكومة الجمعية النيابية لأن حق الحل هذا يقصد به حفظ التوازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية (كما هو الحال في النظام البرلماني) أما في نظام حكومة الجمعية فأن هذا التوازن غير موجود

(١) م Lamartine, Ledru - Rollin, Arago, Garnier - Pages, Marie

(٢) ولكنه نظر المسكانة المسيو تير الشخصية وسابق خدماته ومقدرته الخطائية الفارقة أمكنه أن يؤثر في الجمعية حتى تاريخ سقوطه في ٢٤ مايو سنة ١٨٧٣ . فقلت الجمعية الوطنية مكانه وفي نفس اليوم المارशल مكاهون .

أصلاً ، إذ أساس هذا النوع من الحكومات - كما قلنا - هو خضوع السلطة التنفيذية خضوعاً تاماً للمجلس أو الجمعية النيابية

أما أهم الدساتير التي أخذت أو تأثرت إلى حد كبير بنظام حكومة الجمعية بعد الحرب العظمى فهي دستور أستونيا الصادر في ١٥ يونيو سنة ١٩٢٠ ، ودستور النمسا الصادر في أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ (قبل تعديله في سنة ١٩٢٩) ، ودستور تركيا في ٢٠ أبريل سنة ١٩٢٤ (في النص لا في العمل) ، ومعظم دساتير الولايات الألمانية الداخلة في تكوين دولة الريخ (بروسيا - بافاريا الخ) . ولنلاحظ مع ذلك أن هذه الدساتير تختلف عن بعضها في التفاصيل وأن دستوراً واحداً منها (أستونيا) هو الذي أخذ بنظام حكومة الجمعية أخذاً تاماً . أما الدساتير الأخرى فجاءت في الواقع مزيجاً من هذا النظام ومن النظام البرلماني . ولذلك قد يختار الشارح أو الكاتب في وصفها والحكم عليها ، فإذا نظرنا إلى بعض نصوصها وجدنا أنها قريبة الشبه جداً بنظام حكومة الجمعية وإذا قرأنا النصوص الأخرى حسبنا أنها تقرر النظام البرلماني . وظاهر أن واضعي بعض هذه الدساتير (دستور النمسا سنة ١٩٢٠ وتركيا سنة ١٩٢٤) أرادوا تقرير الكلمة العليا للبيئات النيابية ولكن الضرورة العملية ألجأتهم إلى الاحتفاظ بشيء من الاستقلال للبيئة التنفيذية كما وأن واضعي البعض الآخر إنما قصدوا تقرير النظام البرلماني ولكنهم مسخوه مسخاً وقووا الهيئة النيابية لدرجة أخلت بالتوازن بين الحكومة والبرلمان (دساتير بروسيا وبافاريا مثلاً) . وسنتكلم بأيجاز عن هذه الدساتير لبيان إلى أي حد أخذ كل منها بنظام حكومة الجمعية النيابية ونشير بعد ذلك إلى الدستور الاتحادي السويسري فكثيراً ما يدخلونه في هذا النوع من الحكومات .

١ - دستور أستونيا الصادر في ١٥ يونيو سنة ١٩٢٠ أظهر مثل نظام حكومة الجمعية في المراتب الخمسة (١) المجلس النيابي هو الذي يعين الحكومة ويعزلها (٢) الحكومة لا سلطة لها على المجلس :-

نصت المادة ٣٥ من الدستور المذكور على أن الجمعية الوطنية (المجلس النيابي)

هي التي تتولى السلطة التشريعية بالنيابة عن الشعب . والمادة ٥٧ على أن « حكومة الجمهورية هي التي تتولى السلطة التنفيذية في الدولة » . وقد تشرع هذه النصوص بوجود سلطتين تنفيذية وتشريعية مستقلتين عن بعضهما ولكن الأمر خلاف ذلك تماماً - فالجمعية الوطنية المؤلفة من مائة عضو منتخبين بالأقتراع العام المباشر لمدة ثلاث سنوات هي التي تعين الحكومة (مادة ٥٩ دستور) ، والمقصود بالحكومة بحسب نص الدستور (مادة ٥٨) ، رئيس الدولة والوزراء .

ومن نسيه برئيس الدولة ليس في الحقيقة إلا رئيس الوزارة . فهو الذي يحاسب كل وزير على أعماله ويرأس مجلس الوزراء (مادة ٦١) ولقبه الحقيقي في أستراليا « عميد الدولة » ^(١) وهو أقرب لرئيس الوزارة منه لرئيس الجمهورية بالمعنى المعروف . فدستور ١٥ يونيو سنة ١٩٢٠ أنشأ في الواقع جمهورية بدون رئيس ، زيادة في أضعاف السلطة التنفيذية وأخضاعها لسلطة الجمعية الوطنية . والجمعية المذكورة لا تعين الحكومة بحسب بل تحدّد أيضاً عدد الوزراء ، وتعين لكل وزير الوزارة التي يشغلها ، وترسم لهم السياسة التي يتبنونها (مادة ٥٨) . وكما أنها تلك تعين أعضاء الهيئة التنفيذية فأنتها تلك أيضاً عزلم . فإذا أعلنت عدم ثقتها برئيس (عميد) الدولة أو بأحد الوزراء يجب عليه أن يستقيل . وإذا سحبت ثقتها عن الحكومة جميعاً أي عن رئيس (عميد) الدولة والوزراء معاً وجب عليهم التخلي عن الحكم (مادة ٦٤) . ولا تلك السلطة التنفيذية وسيلة دستورية تستطيع بها الدفاع عن نفسها ضد هجمات الجمعية الوطنية . فليس لها تأجيل أنقاد الجمعية الوطنية ولا حلها ولا الألتجاء إلى الشعب بطريق الاستفتاء في الخلاف القائم بينهما . وليس لرئيس الدولة الاعتراض على القوانين الصادرة من الجمعية بل ولا حق إصدار هذه القوانين ، فكتب الجمعية هو الذي يقوم بأصدار القوانين التي تسنها هذه (مادة ٥٣) .

وقد ظهر فساد هذا الدستور (الذي حصر السلطة كلها في يد الجمعية النيابية) منذ السنوات الأولى لتطبيقه ، قدمت عدة أقترحات بتعديله أهمها أقترح بانشاء

(١) Riigivanem أنظر Annuaire de l'Institut. Intern de droit public' 1934, P. 317 et s.

رئيس جمهورية قوى غير مسئول سياسياً أمام المجلس النيابي ومنتخب من الشعب لمدة خمس سنوات، واعطائه حق تعيين الوزراء والأعتراض على القوانين (حق فيتمووقت) وحل المجلس النيابي عند اللزوم ، تماونه وزارة مسئولة سياسياً أمام البرلمان . وقد عرض هذا الاقتراح على الشعب للاستفتاء في ١٤ و ١٥ و ١٦ أكتوبر سنة ١٩٣٣ فوافق عليه . وعلى ذلك تم تعديل الدستور وفقاً للاقتراح المذكور . وعدلت أستونيا عن نظام حكومة الجمعية الى نظام برلمانى تتمتع فيه الهيئة التنفيذية بسلطات كانت محرومة منها فى الدستور القديم^(١).

٢ - مثال آخر لحكومة الجمعية النيابية: النفا دستور أول أكتوبر سنة

١٩٢٠ . فسل هذا النظام وتعديل الدستور بقصر تفوية السلطة التنفيذية : —
أخذ دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ ، وهو أول دستور لجمهورية النفا بعد انفصالها عن أمبراطورية النفا والمجر عقب الهزيمة فى الحرب العظمى ، بنظام شبيه جداً بالنقى قررتة جمهورية أستونيا بدستور ١٥ يونيه سنة ١٩٢٠ مع تعديله تعديلاً طفيفاً . فأنشأ دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ رئيساً للجمهورية ولكنه جعل انتخاب الرئيس بواسطة مجلسى البرلمان الاتحادى مجتمعين ، مجلس النواب (Conseil National) ومجلس المقاطعات (Conseil Fédéral) ، مادة (٦٠ من الدستور) . ونعلم أن انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان مصدر ضعف للسلطة التنفيذية . قرر الدستور قبل تعديله سنة ١٩٢٩ عدم مسئولية رئيس الدولة سياسياً وعدم مسئوليته جنائياً إلا إذا اعتدى على الدستور أو ارتكب جريمة من الجرائم العادية وسمح البرلمان الاتحادى بمحاكمة (مواد ٦٣ و ٦٨ و ١٤٢) وفى غير هذه الأحوال يضمن الرئيس البقاء فى الحكم طول مدة الرئاسة ، وهى أربع سنوات ، بغير أن يكون للبرلمان أن يبرله قبل أنتهائها . إلا أن الدستور جرده فى الوقت نفسه من أهم الحقوق التى يتمتع بها رؤساء الدول . فهو لا يشترك فى التشريع ، ولا يملك حق اقتراح القوانين فأقتراحها من حق البرلمان

(١) هاك حركة مع ذلك فى أستونيا ترمى الى تعديل الدستور مرة أخرى أنشاء برلمان مكون من مجلسين أحدهما يمثل الأحزاب السياسية والثانى المصالح الاقتصادية .

والوزراء وحدهم ، ولا حق الاعتراض عليها Droit de veto ، ولا يعين الوزراء بل الذى يعينهم هو مجلس النواب نفسه (مادة ٧٠) ويقتصر عمل رئيس الجمهورية فى هذه الحالة على مجرد أمضاء أمر توليتهم يوم حفلهم الجمين أمامه (مادة ٧٢) . ومجلس النواب هو الذى يحاسب الوزراء على أعمالهم ويعزلهم متى شاء لأنهم مسئولون سياسياً أمامه وحده (مادة ٧٤) . ف رئيس الجمهورية معين بواسطة مجلسى البرلمان ، والوزراء أنفسهم يمينون ويعزلون بواسطة أحد مجلسى البرلمان وهو مجلس النواب . هذا وحده كاف لبيان تبعية وخضوع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية . ومن الجهة الأخرى لا تملك السلطة التنفيذية أية وسيلة دستورية للدفاع عن نفسها ضد الهيئة النيابية . ف رئيس الجمهورية لا يملك تأجيل انعقاد البرلمان إذ الحق المذكور أعطى لمجلس النواب ذاته مادة ٢٨ ، ولا تملك السلطة التنفيذية حل البرلمان بل لمجلس النواب إذ شاء . أن يحل نفسه بنفسه مادة ٢٩ . وهكذا لمجلس النواب أن يلهو بأسقاط الوزارة كما يريد بدون أن يخشى سلاح الحل . فالتوازن معدوم تماماً بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وخضوع الأولى للثانية خضوعاً تاماً راجح فى جميع نصوص الدستور المذكور .

ولم تلبث النمسا أن ندمت على إضعاف السلطة التنفيذية لهذا الحد وحصر السلطة فى مجلس النواب ، خصوصاً بعد أن ظهر عجز البرلمان ومجلس النواب على الخصوص عن القيام بوظائفه فى الظروف الحرجة التى كانت تجتازها البلاد . إذ كانت عليها بعد خروجها مهزومة من الحرب العظمى وقد فقدت معظم أراضيها وسكانها بضم جزء كبير منها إلى الدول المنتصرة المجاورة لها ، أن تصلح من شئونها الاقتصادية والمالية والاجتماعية والسياسية . وشعر الجميع بضرورة تقوية السلطة التنفيذية وفلا عدل الدستور لأول مرة فى سنة ١٩٢٥ ثم فى سنة ١٩٢٩ . وثبت هذا التعديل الأخير مركز السلطة التنفيذية وزاد فى اختصاصاتها . فجعل انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب مباشرة بدلاً من انتخابه بواسطة البرلمان ، وفى ذلك تقوية للسلطة التنفيذية كلها . وأعطاه حق تأجيل انعقاد البرلمان ، وحل مجلس النواب ، وتعيين الوزراء ، وبذلك تحول نظام حكومة الجمعية النيابية التى أخذ به فى سنة ١٩٢٠ إلى نظام برلمانى فى سنة ١٩٢٩ ، مع الميل إلى تقوية السلطة التنفيذية . بل أقضت الظروف الالتجاء إلى

نظام شبه ديكتاتوري في عهد حكومة المستشار دولفوس (Dollfuss) أولا ثم المستشار شوشنج (Shuchingg) رئيس الوزارة الحالي. وألغى دستور سنة ١٩٣٠ كله في ٣٠ أبريل سنة ١٩٣٤ واستعاض عنه بدستور جديد منذ أول مايو سنة ١٩٣٤ جاء متأثراً بالنظريات الفاشيستي .

٣ - دستور تركيا الصادر في ٢٠ أبريل سنة ١٩٢٤ يأخذ في نصوصه بنظام حكومة الجمعية ولكن في الواقع تفوق السلطة التنفيذية كبير:

إذا نظرنا الى نصوص هذا الدستور وحدها نجد أنها حصرت السلطة في المجلس النيابي الوحيد « المجلس الوطني الكبير » المنتخب من الشعب ونصت على ذلك صراحة المادة ٥ من الدستور : « السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية مركزتان في المجلس الوطني الكبير » . وهو يتولى السلطة التشريعية بنفسه أما السلطة التنفيذية فيتولاها بواسطة رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء (مواد ٦ و ٧ دستور) . ولما كان رئيس الجمهورية والوزراء وسطاء عن المجلس النيابي ليس إلا ، فطبعي أن يعطى الدستور للمجلس المذكور حق تعيينهم . ولذا نصت المادة ٣١ على أن رئيس الجمهورية ينتخبه المجلس الوطني الكبير من بين أعضائه ولمدة الفصل التشريعي ويجوز إعادة انتخابه (عدة مرات بدون تحديد) . حقيقة أن رئيس الجمهورية هو القوي يختار رئيس الوزراء والوزراء الآخرين بناء على اقتراح هذا الأخير إلا أن اختياره مقيد بعدة شروط تضمن خضوع الحكومة للمجلس النيابي . فجميع أعضاء الوزارة يجب أن يختاروا من بين أعضاء المجلس الوطني الكبير . ويجب على الوزارة أن تقدم بعد تشكيلها بكامل هيئتها الى المجلس ، وعليها في ظرف ثمانية أيام على الأكثر أن تبين له سياستها العامة وبرامجها وتطلب منه التأييد . ولهذا الأخير في أي وقت اسقاط الحكومة (مادة ٤٦) . أما من حيث علاقة السلطين ببعضهما فقد أعطى الدستور لرئيس الجمهورية حق فيتو بسيط يمكن التغلب عليه بأقرار المشروع من جديد بالأغلبية العادية (مادة ٢٣) . ولكن رئيس السلطة التنفيذية لا يملك تأجيل انعقاد المجلس الوطني ، ولا يحتاج المجلس للدعوة الحكومة له لكي يعقد جلساته بل يعتقد من تلقاء نفسه وبدون دعوة في أوائل نوفمبر من كل عام (مادة ١٤) . وبالطبع لا تملك السلطة التنفيذية حل

المجلس الوطنى لأنها تابعة لهذا المجلس ونائبه عنه فلا يغفل أن يكون لها حله . وإذا تأملنا فى جميع هذه النصوص وغيرها من الدستور التركى كالمادة ٢٦ التى تشير إلى اختصاصات المجلس الوطنى الكبير نجد أن السلطة التنفيذية أشبه بلجنة يختارها المجلس الوطنى لتنفيذ أرائه^(١) . ولكن ما الذى أدى إليه التطبيق العملى ؟ نعلم أن على رأس الجمهورية التركية الغازى مصطفى كمال منشى تركيا الحديثة فهو يتولى الرئاسة بدون انقطاع منذ ٢٩ أكتوبر سنة ١٩٢٣ اذ أعيد انتخابه بالأجماع فى أول نوفمبر سنة ١٩٢٧ و ٤ مايو سنة ١٩٣١ وأول مارس سنة ١٩٣٥ . أما رئيس الوزارة فهو الجنرال عصمت « باشا » منذ ٣ مارس سنة ١٩٢٥ . ويتبع كمال أتاتورك بسلطة يحده عليها كثير من رؤساء الدول . أما المجلس الوطنى الكبير فهو يتبعه كظله يسير معه حيث شاء لا يعصي له أمراً أو يرفض طلباً . وجميع أعضاء هذا المجلس تقريباً من أنصار « الغازى » ومن أعضاء حزب الشعب (parti populaire) الذى هو رئيسه . أما المعارضة فتكاد تكون معدومة . فى ٢ فبراير سنة ١٩٣٥ فى أثناء الانتخابات العامة التى تمت فى يناير وفبراير سنة ١٩٣٥ قرر مجلس إدارة حزب الشعب التركى برئاسة مصطفى كمال نفسه وفى أثناء فحصه لترشيحات الحزب أن يترك ١٦ مقعداً للمرشحين المستقلين حتى يكون للمعارضة أو للتعدّد صوت مسموع فى المجلس الوطنى^(٢) ووضح ذلك مصطفى كمال فى بيانه إلى الناخبين المندوبين قائلاً : - « أن عملنا الوطنى لن

(١) نلاحظ مع ذلك أن خضوع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية فى تركيا أقل مما كان عليه الحال فى أستونيا (دستور ١٥ يونية سنة ١٩٢٠ القديم) والنمسا (دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ الملقى) . ففى أستونيا قبل تعديل الدستور كان لا يوجد رئيس جمهورية بالمعنى المعروف بل رئيس وزارة يقوم فى الوقت نفسه بوظيفة رئيس الجمهورية كما أنه هو والوزراء جميعهم يعينون بواسطة المجلس النيابى . أما فى تركيا فنصب رئيس الجمهورية من الأسس المهمة التى نظمها الدستور ، ورئيس الجمهورية التركية هو الذى يعين الوزراء . وفى النمسا حسب دستور سنة ١٩٢٠ السابق هناك رئيس جمهورية بالمعنى المعروف ولكنه لا يملك تعيين الوزراء كزميلة فى تركيا ، بل يعينهم مجلس النواب كما أن رئيس الجمهورية النمساوية فى دستور سنة ١٩٢٠ لا يملك حق الفيتو بعكس رئيس الجمهورية التركية فله حق فيتو بسيط (مادة ٣٥ دستور) .

يزداد ألا قوة إذا أمكن لمواطنين مخلصين مستقلين عن حزبنا انتقاده ومناقشته داخل المجلس». وتمت انتخابات المجلس الوطني في ٨ فبراير سنة ١٩٣٥ فنجح جميع مرشحي حزب الشعب ومن بين الفائزين في الانتخابات ١٣ من المستقلين منهم ٤ من الأقليات الجنسية والدينية (أروام ٢ أرمن ١ أرمانيين ١). فإذا كان دستور تركيا في نصه يؤدى إلى تفوق السلطة التشريعية وإلى نظام حكومة الجمعية النيابية فأن التطبيق العملى منذ أن نفذ هذا الدستور للآن جعل الغلبة للسلطة التنفيذية لدرجة أن أدخل كثير من الكتاب تركيا في عداد الدول الديكتاتورية.

٤- وقد تحول النظام البرلماني إلى نظام شبه نظام حكومة الجمعية النيابية إذا اختل التوازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية أمتدود ظاهراً لمعلنة هذه الأخيرة ورجمت كفة البرلمان على كفة الحكومة:

والأمثلة على ذلك كثيرة في الدساتير الصادرة بعد الحرب العظمى نذكر منها دستوري بروسيا (٢٥ يناير سنة ١٩١٩) و باقاريا (١٤ أغسطس سنة ١٩١٩). أخذ كل منهما عن النظام البرلماني بعض قواعده (المسئولية الوزارية) ومسحته الخارجية ولكنهما أضعفا من جهة أخرى سلطة الحكومة لدرجة أدت إلى تحول النظام البرلماني فيهما إلى نظام سيادة الجمعية (الهيئة النيابية) . فأولا - استغنى كل من الدستورين البروسى والباقاري كجميع دساتير الدويلات الداخلة في دولة الريش عن وظيفة رئيس الدولة . - وثانيا - جعلتا تعيين الوزارة كلها (باقاريا) أو رئيسها على الأقل (بروسيا) من حق البرلمان أو المجلس النيابي ، وهذا طبيعي لعدم وجود رئيس للدولة تسند إليه هذه المهمة الدستورية . فنصت المادة ٥٨ من دستور ١٤ أغسطس سنة ١٩١٩ الباقاري على أن : « المجلس النيابي يعين رئيس الوزراء ثم يعين بقية الوزراء بالاتفاق مع هذا الأخير » ، بينما تنص المادة ٤٥ من دستور ٢٥ يناير سنة ١٩١٩ البروسى على أن : « مجلس النواب يعين بدون مناقشة رئيس الوزراء وهذا يعين الوزراء الآخرين » . ثالثا - لم يعط للوزارة الحق في حل المجلس النيابي (باقاريا) أو قيد هذا الحق بقيود

ثيقة (بروسيا)^(١) . وكانت النتيجة الطبيعية لهذه الحلول أن طفت سلطة البرلمان على سلطة الحكومة أو الوزارة . ولكن خفف من استبداد المجلس النيابي أو البرلمان أخذ كل من الدستوريين المذكورين ، كغيرهما من دساتير الولايات الألمانية ودستور الريش نفسه ، ببعض مظاهر الحكومة النصف المباشرة وخصوصاً بحق الحل الشعبي . فكان للناخبين في بروسيا وبافاريا الحق في الاقتراع على حل المجلس النيابي قبل انتهاء مدته (مادة ٣٠ بافاريا و ١٤ بروسيا) . كما قرر الدستوران المذكوران إجراءات وأغلبية خاصة يجب على المجلس النيابي اتباعها للاقتراع على عدم الثقة بالوزارة (مواد ٥٥ بافاريا و ٧٥ بروسيا) . وقد ألقيا هذان الدستوران مع دساتير جميع الولايات الألمانية بعد أن أصبحت دولة الريش دولة موحدة .

٥ - نظام حكومة الجمعية النيابية في سويسرا : يعتبر كثير من الشراح أن النظام الذي قرره الدستور الاتحادي السويسري^(٢) هو نظام حكومة الجمعية النيابية . وفي الواقع يشتمل هذا الدستور على بعض مميزات النظام المذكور كتعيين أعضاء السلطة التنفيذية بواسطة السلطة التشريعية . فبينما تنص المادة ٧١ من الدستور على أن السلطة العليا في الاتحاد يتولاها البرلمان الاتحادي المؤلف من مجلسين ، المجلس الوطني (Conseil National) ومجلس المقاطعات (Conseil des Etats) ، ذكرت المادتان ٩٥ و ٩٦ منه أن السلطة الإدارية والتنفيذية العليا للاتحاد يتولاها مجلس (Conseil Fédéral)

(١) نصت المادة ١٤ من دستور بروسيا (٢٥ يناير سنة ١٩١٩) على أن المجلس النواب أن يقرر حل نفسه . ويحل أيضاً إذا قررت ذلك هيئة مكونة من رئيس الوزراء ومن رئيسي مجلسي البرلمان (مجلس النواب ومجلس المقاطعات) ، أو بناء على اقتراح الشعب موافقته بطريق الاستفتاء (الحل الشعبي) . ويلاحظ أن الحل في الحالة الثانية ليس من حق رئيس الوزارة وحده بل يجب موافقة رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المقاطعات أيضاً . أو أحدهما على الأقل . أما في الدستور البافاري فإن حق الحل أعطي للمجلس النيابي نفسه وللشعب بطريق الاقتراح الشعبي ولم يعط للحكومة .

(٢) دستور سنة ١٨٧٤ وقد عدل ٣٢ مرة منذ هذا التاريخ .

مكون من سبعة أشخاص ينتخبهم البرلمان الاتحادي لمدة ثلاث سنوات ، كما ينتخب في كل عام واحدا من بينهم ليقوم بوظيفة رئيس الاتحاد (رئيس الجمهورية). ولكن الرئيس المذكور (Président de la Confédération) لا يتمتع من حيث السلطة عن زملائه وأن أمانتهم عليهم في المرتب. ولذا يعتبر المجلس الاتحادي (Conseil Fédéral) في مجموعه كأنه يمثل في آن واحد رئيس الدولة هيئة الوزارة . وتوزع على أعضائه بما فيهم الرئيس الأعمال الوزارية ، فيقوم كل عضو من الأعضاء السبعة بأعمال وزارة من الوزارات . وانتخاب هؤلاء الأعضاء جميعهم بواسطة البرلمان ، وهم الذين يمثلون السلطة التنفيذية الاتحادية ، قد يشعر بضعف هذه السلطة وخضوعها للهيئة التي انتخبها. ولكن في الواقع يتمتع المجلس الاتحادي بسلطة كبير من الاستقلال قبل البرلمان وهذا راجع أولا- إلى تربية الشعب السويسري السياسية فالشعب يشعر أن الديمقراطية في حاجة لآدارة حازمة قوية . البرلمان الاتحادي يراقب بلا شك السلطة التنفيذية مراقبة دقيقة ولكنه لا يضيق عليها الحثاق . وفي الأزمات السياسية الدولية لا يتأخر البرلمان الاتحادي عن تقوية السلطة التنفيذية إلى أقصى حد كما حصل في سنة ١٩١٤ عند نشوب الحرب الكبرى . قدصوت البرلمان حينئذ على قانون يعطي المجلس الاتحادي (الهيئة التنفيذية) سلطات لا حد لها (Pouvoirs illimités) لاتخاذ جميع الاجراءات اللازمة للمحافظة على سلامة وحياد الأراضي السويسرية^(١) .

أما السبب الثاني- فعائد إلى عدم مسئولية المجلس الاتحادي (السلطة التنفيذية) سياسياً أمام البرلمان . البرلمان يعين كما رأينا الأعضاء السبعة الذين يتكون منهم -لمدة ثلاث سنوات- السلطة التنفيذية العليا أي المجلس الاتحادي . ولكنه لا يملك إسقاطهم قبل انتهاء الثلاثة سنوات المذكورة^(٢) . يجب مراعاة هذه العوامل كلها عند الحكم على

(١) جاء في القانون الذي سنه البرلمان الاتحادي في ٣ أغسطس سنة ١٩١٤ مادة ٤٣:

"L'Assemblée fédérale donne pouvoir illimité au Conseil fédéral de prendre toutes mesures nécessaires à la sécurité, à l'intégrité et à la neutralité de la Suisse, à sauvegarder la crédit et les intérêts économiques du pays et en particulier à assurer l'alimentation pu blique."

(٢) ولذا لم يكن هناك تمت حاجة لاعطاء السلطة التنفيذية حق حل البرلمان

خصوصاً وإن هذا الأخير هو الذي يعينها .

نظام الاتحاد السويسرى، فهو أن شابه نظام حكومة الجمعية النيابية لتعيين أعضاء السلطة التنفيذية جميعهم بواسطة البرلمان، فإنه يختلف عنه بتقرير عدم مسئوليتهم أمام البرلمان، وعدم أستطاعته عزلهم قبل انتهاء المدة التى يختارون لها.

والواقع أن النظام السويسرى يختلف عن جميع الأشكال المعروفة (النظام الرئيسى. نظام حكومة الجمعية النيابية. النظام البرلمانى) بطابعه الخاص.

الفرع الثالث

النظام البرلمانى (Le Régime Parlementaire)

ما هو المقصود بالنظام البرلمانى. ركناه الأساسيان. المسئولية الوزارية ومنه الحل : ليس المقصود فقط بالنظام البرلمانى بالمعنى الدقيق كل نظام مؤسس على وجود مجلس نيابى أو برلمان، ففي الولايات المتحدة الأمريكية برلمان (Congress) مكون من مجلسين ومع ذلك ف نظامها رئيسى غير برلمانى. وفى الاتحاد السويسرى برلمان أو جمعية نيابية (Assemblée Fédérale) مكونة من مجلسين أيضاً ولكن نظام حكومتها لا يمت بصلة للشكل البرلمانى بل هو شبيه بحكومة الجمعية النيابية. فلا يكتفى إذن وجود مجلس نيابى أو برلمان فى دولة من الدول حتى تصبح ذات حكومة برلمانية. الذى يميز النظام البرلمانى عن غيره من الأشكال المتقدمة هو كيفية تحديد علاقة السلطين التنفيذية والتشريعية ببعضها ^(١). فالنظام البرلمانى لا يفصل بين

(١) فى الواقع لمعرفة ما إذا كانت دولة من الدول تأخذ بالنظام الرئيسى أو البرلمانى أو نظم حكومة الجمعية يجب قبل كل شئ بحث علاقة السلطين التنفيذية والتشريعية ببعضها فى هذه الدولة، فكما يقول العلامة برجيس (Burgess) :-

The relation of the Governmental organs to each other & to the State is what determines more than anything else the character of a constitution .

السلطتين التنفيذية والتشريعية كما هو المتبع في النظام الرئيسى ^(١) ولا يخلط بينهما كما هو الحال في حكومة الجمعية النيابية بل يقوم على تساوى هاتين السلطتين تاما وثقا عن طريق هيئة الوزارة (Le Ministère, le Cabinet) . فالسلطة التنفيذية في النظام البرلماني وما يتصل بها من حقوق وأمنايات يتولاها رئيس الدولة ملكا كان أو رئيسا للجمهورية . (مادة ٢٩ دستور مصرى » السلطة التنفيذية يتولاها الملك في حدود هذا الدستور ») . وهو غير مسئول عادة عن أعماله ^(٢) ولكنه لا يستعمل حقوقه بنفسه بل بواسطة وزرائه (مادة ٤٨ دستور مصرى » الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه ») . والوزراء في النظام البرلماني لا يعملون فقط منفردين بل أيضا مجتمعين بهيئة مجلس (مجلس الوزراء) (Conseil des Ministres) تحت رئاسة الوزير الأول أو رئيس الوزراء (Premier Ministre) أو (Président du Conseil) . فالمسائل الهامة ومشروعات المراسيم والقوانين يناقش فيها ويقررها مجلس الوزراء قبل عرضها على رئيس الدولة أو البرلمان . ومجلس الوزراء في النظام البرلماني « هو المهيمن على مصالح الدولة » كما تقول المادة ٥٧ من دستورنا المصرى . والذي يميز النظام البرلماني على الخصوص هو المسئولية الوزارية . فالوزراء جميعهم مسئولون سياسيا أمام البرلمان . والوزير لا يبقى في الحكم الا إذا كان حائزا على ثقة البرلمان ويكون ملزما قانونا ودستوريا بالاستقالة إذا فقد هذه الثقة . وكذلك الحال بالنسبة للوزارة بأجمعها كهيئة

(١) يلاحظ أن النظام البرلماني مبنى على فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية إلى حد ما ولكن هذا الفصل لا يبلغ درجة فصلها في النظام الرئيسى . فالوزراء في النظام البرلماني يستعملون حقوق السلطة التنفيذية وهم في الوقت نفسه أعضاء في البرلمان بل زعماء الاغلبية البرلمانية ويحضرون جلسات البرلمان ولهم رأى معدود في المداولات في المجلس الذي هم أعضاء فيه .

(٢) مادة ٣٣ من الدستور المصرى « الملك هو رئيس الدولة الأعلى وذاته مصونة لا تمس » . ولكن رأينا مع ذلك أن بعض الدساتير الحديثة (ألمانيا . النمسا . أسبانيا) تقرر مسئولية رئيس الجمهورية سياسيا وأمكان عزله (بناء على طلب البرلمان وموافقة اغلبية الناخبين) قبل انتهاء مدته .

(Corps) فإذا أقترح البرلمان على عدم الثقة بها وجب عليها الاستقالة^(١) ومسئولية الوزراء سياسياً أمام البرلمان هي الركن الأول للنظام البرلماني وبدونها لا يكون النظام برلمانياً. ولقد كثيراً ما يعرف الكتاب النظام البرلماني بأنه ذلك النظام الذي تكون فيه الوزارة مسئولة سياسياً أمام البرلمان. ولكن هناك ركناً مهماً آخر تنص عليه جميع الدساتير التي تأخذ بالنظام البرلماني الصحيح وهو حق الحل. إذ يقابل مسؤولية الوزارة سياسياً أمام البرلمان حق رئيس الدولة في حل البرلمان أو المجلس الشعبي (مجلس النواب) على الأقل^(٢). فإذا اختلفت الوزارة والبرلمان في أمر من الأمور واستحكم الخلاف بينهما وحاول البرلمان إسقاط الوزارة كان لما أن تلجأ لرئيس الدولة طالبة منه الإذن بحل البرلمان أو مجلس النواب وأجراء انتخاب جديد لمعرفة ما إذا كان البرلمان يمبر حقيقة عن رأى أغلبية الناخبين. ولحق الحل هذا أهمية خاصة في النظام البرلماني أذ بدونه لا يتحقق التوازن بين الحكومة والبرلمان، أو بعبارة أخرى بين السلطين التنفيذية والتشريعية. فإذا كان للبرلمان إسقاط الوزارة ولم يكن لهذه حل المجلس ونحكيك الناخبين في الخلاف القائم بين السلطين التنفيذية والتشريعية كان النظام أقرب إلى حكومة الجمعية النائية منه إلى النظام البرلماني الصحيح كما هو الحال الآن في فرنسا^(٣). فقد أعطى الدستور لرئيس الجمهورية الفرنسية حل مجلس النواب ولكن أشرتط لذلك موافقة مجلس الشيوخ. وفي الواقع أصبح حق الحل معطلاً ولم يستعمل إلا مرة واحدة منذ إعلان الجمهورية الثالثة الحالية.

(١) مادة ٦١ دستور مصرى (سنة ١٩٢٣) «الوزراء مسئولون متضامنين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل مسئول عن أعمال وزارة والمادة ٦٣ وأمر الملك شفهي أو كتابي لا تخلى الوزراء من المسئولية بحال» والمادة ٦٥ «إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل فإذا كان القرار خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة».

(٢) مادة ٣٧ دستور مصرى: «للكل حل مجلس النواب».

(٣) راجع أيضاً ما قلناه عن دستور استونيا الصادر في ١٥ يونيه سنة ١٩٢٠ ودستور النمسا السابق الصادر في أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ (قبل تعديله في سنة ١٩٢٩ ومنح رئيس الجمهورية حق حل مجلس النواب)، ودساتير تركيا وبروسيا وبافاريا.

مرى **انتشار النظام البرلماني** : - نشأ النظام البرلماني في إنجلترا أم النظم
النيابية والبرلمانية ثم انتشر بطريق التقليد في كثير من الدول الأوروبية الأخرى
كفرنسا (دستور سنة ١٨١٤ و ١٨٣٠) المليكين ودستور سنة ١٨٧٥ الجمهورى
الحالى) وبلجيكا (دستور سنة ١٨٣١) وهولندا وإيطاليا (دستور سنة ١٨٤٨)
وأسبانيا والبرتغال ورومانيا (دستور ٢٩ مارس سنة ١٩٢٣) واليونان وأخذت به
معظم الدول الأوروبية الجديدة التى نشأت بعد الحرب الكبرى كبولونيا ويوجوسلافيا
وتشيكوسلوفاكيا وفنلندا ولتوانيا وليتوانيا واستونيا بعد أن عدلت عن نظام حكومة
الجمعية النيابية فى سنة ١٩٣٣ . وأخذت به أيضاً النمسا بعد تعديل دستور أول
أكتوبر سنة ١٩٢٠ فى سنة ١٩٢٩ وهنغاريا وألمانيا (دستور ١١ أغسطس سنة
١٩٢٩) . ولكن يلاحظ أن بعض هذه الدول تحولت الآن عن النظام البرلماني
بعد أن جربته مدة قصيرة أو طويلة . ففى إيطاليا يسود النظام الفاشيستي وفى
ألمانيا النظام النازى وكل منهما لا يخفى أحقاره وأستخفافه بالنظام النيابى والحكومة
البرلمانية والديموقراطية . وتحولت النمسا عن النظام البرلماني فى دستور ٢٤ ابريل سنة
١٩٣٤ وهو المعمول به الآن . والبرتغال فى دستور ١٩ مارس سنة ١٩٣٣ الحالى
فبعد أن كان دستور البرتغال القديم الصادر فى ٢١ أغسطس سنة ١٩١١ ينص
على أن « كل وزير مسئول سياسياً ومدنياً وجنائياً عن أعماله التى وافق عليها
أو نفذها » (مادة ٥١ دستور سنة ١٩١١) أصبحت المادة ١١١ من الدستور
الحالى (١٩٣٣) تنص على أن « بقاء الوزارة فى الحكم أو عدم بقائها سلقى بأرادة
رئيس الجمهورية وحده » وأن ليس لتصويت البرلمان أو اقتراحه على عدم الثقة
بالوزارة أى تأثير على مركزها ^(١) . ومسئولية الوزارة سياسياً أمام البرلمان كما
نعلم شرط أساسى للنظام البرلماني .

وعلى العكس من ذلك طبقت الملكات البريطانية الحرة (Dominions)
بنجاح النظام البرلماني على الطريقة الأنكليزية . وأخذت به بعض الدول الشرقية

(١) راجع هذا الدستور فى تقويم المعهد الدولى للقانون العام سنة ١٩٣٤ ص ٦٦٥

باعتباره المثل الاعلى للديموقراطية النيابية ومن هذه القول : العراق . ومصر (دستور سنة ١٩٢٣ و سنة ١٩٣٠) . ف دستور سنة ١٩٣٠ عندنا ولو أنه قوى كثيراً من سلطة الملك الا أنه احتفظ مع ذلك بالنظام البرلماني ، و ذكرت المذكرة المرتقة به الأسباب التي حملت وزارة اسماعيل صدقي باشا على الاحتفاظ بالنظام البرلماني ، ونظرا لاحتواء هذا الجزء من المذكرة لتحليل موجز دقيق للنظام المذكور نذكرها فيما يلي . قالت :-
« والآن وقد بينت الوزارة رأيها في تشكيل البرلمان ووجه تكوينه بقي أن نعرف على أي أساس يجب أن تكون علاقته بالسلطة التنفيذية . »

« رسم الدستور الحالي (يعني دستور سنة ١٩٢٣) حدود هذه العلاقة وهي الحدود المسأورة فيما يسمى بوجه خاص بالنظام البرلماني وتتلخص في أن الوزراء مسئولون بالتضامن عن السياسة العامة للدولة ومنفردين كل منهم عن أعمال وزارته (مادة ٦١ دستور سنة ١٩٢٣) وأنه إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل فإذا كان القرار خاصا بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة (مادة ٦٥) وفي أن الملك حل مجلس النواب (مادة ٣٨) . حقوق لكل من الهيتين يراد بها أحكام المادة والتوازن بينهما حتى لا يطفئ أحدهما على الآخر . على أن مرد الأمر في النهاية الى الامة فيحكم اليها اذا شجر الخلاف بينهما . »

« ليس النظام البرلماني الصورة الوحيدة للحياة الدستورية النيابية فتمت صور أخرى ترمي الى الفساية نفسها من موازنة السلطات ولكن النظام البرلماني أكثر الصور شيوعا وأسهلها تقلا وملائمة للاحوال المختلفة وأبسطها تطبيقا وقد اعتمدته الدستور المصري طريقاً لتحديد العلاقة بين السلطين (التنفيذية والتشريعية) . ولا ترى الوزارة وجها لتحويل عنه أو الى المساس به بما يضر كيانه . فأن الوزارة مهما يكن شعورها بالعيوب الفاشية في النظام النيابي مما لا يستطاع تجنبه ، واعتقادها بأنه سيمضي زمن ليس بالقصير قبل أن يقر قرار ذلك النظام بمصر ويمتزع بالطباع أمتراجا يجعله ثابت الأساس وطيد الأركان - مهما يكن من ذلك كله - تؤمن أشد الأيمان بأنه (النظام البرلماني) خير ما يلائم أحوال مصر من الأنظمة المعروفة في الظروف الحاضرة . »

« وبناء على ذلك ترى الوزارة أنه يجب أن يظل هذا النظام (البرلماني) قائماً
بركنيه . المسئولية الوزارية . وحل مجلس النواب » .

أما معظم البلاد الأمريكية فقد حدثت - كما رأينا - حذو الولايات المتحدة
وفضلت نظاماً آخر هو النظام الرئاسي (Le Régime Présidentiel) الذي درسناه
والمبنى على فصل السلطين التنفيذية والقضائية، ومسئولية الوزراء (السكرتارين) أمام
رئيس الجمهورية وحده ، وأستقلالهم عن البرلمان . وظل الاتحاد السويسرى محافظاً
على نظامه النيابي الخاص الشبيه بنظام الجمعية النيابية .

اضطرب الدساتير البرلمانية عن بعضها بعضاً فى التفاصيل :- يجب أن
نلاحظ أن معظم البلاد التي أخذت بالنظام البرلمانى وان اتفقت فى تقرير الركنين
الاساسيين لهذا النظام (المسئولية الوزارية وحق الحل) أى مسئولية الوزراء سياسياً
أمام البرلمان وحق السلطة التنفيذية فى حل هذا الأخير . فإنها اختلفت مع ذلك
أختلافاً واضحاً فيما يتعلق بالقواعد الأخرى والتفاصيل (١ -) فبعضها يجعل البرلمان
مكوناً من مجلسين وهو الغالب ، بينما يأخذ البعض الآخر بنظام المجلس الفردي .
(٢) . بعض الدساتير البرلمانية تسمح لرئيس الدولة بحل كل من المجلسين كبلجيكا
وتشيكوسلوفاكيا وبولونيا (دستور سنة ١٩٢١) ورومانيا ، بينما ليس له فى دساتير
أخرى ألا حل مجلس النواب فقط (فرنسا . انكلترا . مصر) (٣ . ١) فى بعض
الدساتير كفرنسا وبولونيا (دستور سنة ١٩٢١ قبل تعديله فى سنة ١٩٢٦) واليونان
(دستور سنة ١٩٢٧ الفى الآن) لا يستطيع رئيس الدولة حل مجلس النواب إلا
بعد أخذ موافقة مجلس الشيوخ ولا أثر لهذا القيد فى الدساتير البرلمانية الأخرى . (٤)
بعض الدول تقرر مسئولية الوزراء السياسة أمام كل من المجلسين كبلجيكا وفرنسا .
بينما لا تسأل الوزارة فى دول أخرى إلا أمام مجلس النواب وحده . كإنجلترا .
تشيكوسلوفاكيا . بولونيا . مصر . (٥) نصت بعض الدساتير البرلمانية الصادرة عقب

(١) بعض الدساتير الحديثة لم تعط حق الحل أصلاً لا لرئيس الدولة ولا للحكومة
بل أعطته لهيئة الناخبين (الحل الشعبى) او للمجلس ذاته له إذا شاء أن يحل نفسه . وهذه
الدساتير بعيدة الصلة بالنظام البرلمانى الصحيح .

الحرب العظمى كدستور فيمر الألمانى سنة ١٩١٩ أو دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ التساوى (المعدل فى سنة ١٩٢٩) ودستور اسبانيا الصادر فى سنة ١٩٣١ على مسئولية رئيس الجمهورية سياسياً أى على إمكان عزله قبل انتهاء مدته بناء على اقتراح مجلس النواب أو البرلمان وموافقة أغلبية الناخبين مع أن القاعدة فى النظام البرلمانى الأنكليزى والبلجيكى والمصرى (وهى دول ملكية) والفرنسى (جمهورية) أن رئيس الدولة غير مسئول سياسياً (ولا جنائياً فى الدول الملكية) عن أعماله بل المسئولون هم الوزراء .

و خلاصة القول أن النظام البرلمانى طبع فى كل دولة بطابع خاص وأخذ شكلاً خاصاً يختلف قليلاً أو كثيراً عن الأصل الذى أخذت عنه جميع الدساتير البرلمانىة وهو النظام البرلمانى الأنجليزى . لذلك قال بعض الكتاب أنه لا يوجد نظام برلمانى واحد بل أنظمة برلمانىة مختلفة باختلاف البلاد والدساتير ، بينما قسم بعضهم الدول البرلمانىة الى قسمين : دول تأخذ بالنظام البرلمانى الكامل الصحيح كإنجلترا وبلجيكا وأخرى ذات نظام برلمانى نقص (Inauthentic) كفرنسا حيث حق الحل معطل منذ سنة ١٨٧٧^(١) .

وبعد هذه الكلمة العامة نريد أن نبحث الآن القبط الثلاث الآتية : -

١ - كيفية نشوء النظام البرلمانى فى إنجلترا . ٢ - الهيئات الأساسية فى النظام البرلمانى - ٣ - أزمة النظام النيابى البرلمانى .

١ - نشأة النظام البرلمانى فى إنجلترا .

نشأ النظام البرلمانى تدريجياً فى إنجلترا فى القرنين السابع عشر والثامن عشر ولا يزال يتطور فيها تبعاً للظروف والضرورات السياسية . وتاريخ النظام البرلمانى فى إنجلترا هو تاريخ الوزارة أو مجلس الوزراء (The Cabinet) فإن الحكم البرلمانى لم يتكون ويظهر فى هذه البلاد إلا بعد أن انتقلت السلطة من يد الملك غير المسئول إلى وزارة مسئولة أمام البرلمان . والأنكليز يطلقون عادة على ما نسميه بالنظام البرلمانى إسم (The Cabinet Government) لبيان ما للوزارة أو مجلس الوزراء من الأهمية الخاصة

في هذا النوع من الحكومات ^(١) فمجلس الوزراء في الدول ذات النظام البرلماني هو المهيمن على شئون الدولة ومصالحها، والوزراء هم الذين يستعملون جميع أو معظم الحقوق المعترف بها قانوناً وأسمى للملك (أو رئيس الجمهورية) . وهذا هو معنى العبارة الشهيرة « الملك - في النظام البرلماني - يعتلى العرش ولا يحكم » (Le Roi règne mais ne gouverne pas). ولكن كيف نشأ نظام الوزراء ومجلسهم ؟

١ - ظهور هيئة الوزارة أو (Cabinet) : - يتصل تاريخ الوزارة في إنجلترا بتاريخ « مجلس الملك الخاص » . كان للملك إنجلترا كغيرهم من الملوك مجلس خاص يستشيرونه ويستعينون به على القيام بأعمالهم ووظائفهم . عرف هذا المجلس في فرنسا باسم مجلس الملك (Le Conseil du Roi) وفي إنجلترا باسم Permanent or Privy Council وهو لا يزال موجوداً الآن .

أما أعضاؤه فيعينهم الملك كما يريد . وكانوا يعينون في الماضي من كبار موظفي المملكة ورؤساء أساقفة كنتربري ويورك وبعض الأعضاء الآخرين . وبلغ مجلس الملك الخاص أوج سلطته في القرنين الخامس عشر والسادس عشر . ولكن في القرن السابع عشر أخذ الملك يكتفي باستشارة لجنة مكونة من نفر قليل من بين أعضاء المجلس الخاص المعروفين بأخلاصهم لشخصه . وأصبحت هذه اللجنة المحدودة هي الأداة التي يستعين بها الملك في حكم البلاد . وعرفت حينئذ بأسماء مختلفة (Juncto, Cabale, Cabinet, Committee of the state) وهذه التسمية الأخيرة هي التي ظلت مستعملة للآن .

لم يكن هذا شيئاً جديداً أو بدعة في القرن السابع عشر . وكثيراً ما كان الملك يقتصر في الماضي على استشارة أخصائه أو نفر قليل من الأشخاص الحائزين على ثقته . ولكن الجديد هو أن هذه الخطوة أصبحت عادة ثابتة ونظاماً للحكم (Un Systèm de

(١) كما يطلق الأمريكيان على نوع حكومتهم عبارة The Presidential Government أي الحكومة الرئسية ، ليان مركز رئيس الجمهورية الممتاز وللدلالة على أنه هو المحرك الأول للإدارة .

(Gouvernement) . ولم يكن لهذه اللجنة أو الـ (Cabinet) ، وهي أصل الوزارة كما نعرفها اليوم ، صفة شرعية بل كثيراً ما وجه اليها النقد بحجة أن وجودها يخالف لقوانين الانجليزية التي لا تعترف ولا تعترف بالوجود إلا لمجلس الملك الخاص (The privy council) لا لهذه اللجنة الشاذة التي بدأت تحمل محل المجلس الخاص في كثير من اختصاصاته ووظائفه .

وفي سنتي ١٦٤١ و ١٦٤٢ شكوا أعضاء مجلس العموم في تظلمهم المرفوع إلى شارل الأول من أن أمور الدولة الهامة أصبحت تقرر في لجنة خاصة Cabinet Council مكونة من أشخاص مجهولين لا يثق الشعب بهم . وبالرغم من ذلك عاد نظام الـ (Cabinet) إلى الظهور بعد عودة الملكية عند انتهاء حكم كروميل . ويرجع ذلك في الواقع إلى ضرورة عملية إذ لم يعد من الممكن ، وقد تنوعت أمور الدولة وتشتت ، أن تجري المناقشة والبت فيها في هيئة كبيرة كمجلس الملك الخاص (Privy Council) . و صار من اللازم أن يستعين الملك في إدارة ملكه وحكم البلاد بنفر قليل ممن يثق بهم . وهكذا فقد المجلس الخاص أهميته السياسية وظهر في الأفق السياسي هيئة الـ (Cabinet) وأخذت تتطور حتى أصبحت مجلس الوزراء الحالي .

وقد حاول عبثاً قانون توارث العرش (Act of settlement) سنة ١٧٠١ أن يقضى على نظام الـ (Cabinet) في نشأته إذ نص في هذا القانون على أن جميع أعمال الحكومة يجب أن تدرس في المجلس الخاص Privy Council ، والقرارات الناتجة عن ذلك يجب أن يمضي عليها أعضاء المجلس الذين أشاروا بها أو وافقوا عليها . ولكن هذا النص النقي في عهد الملكة آن Anne قبل أن يطبق وبذلك نجح نظام الوزراء أو الـ (Cabinet) من الألفاء .

ويلاحظ أن الوزارة في ذلك الوقت لم تكن إلا آلة في يد الملك يستعين بها على حكم البلاد فهو وحده الذي يختار مستشاريه الذين تكون منهم هيئة الـ (Cabinet) ويعزلهم بدون أي شرط ولا قيد ، ولا يعين في ذلك المركز المهام إلا الأشخاص التابعين له الخاصين لأرادته المنفذين لرغباته . ولم تكن الوزارة حينئذ متجانسة موحدة ملتزمة حول رئيس واحد كرئيس مجلس الوزراء في الوزارات البرلمانية الحالية . فالفرق

كبير بين النظام الوزاري أو نظام الـ (Cabinet) في نشأته، وبين الوزارة البرلمانية كما نعرفها الآن التي تستمد سلطتها قبل كل شيء من البرلمان، وتتألف من زعماء حزب الأغلبية البرلمانية، وتسمى لتنفيذ إرادة هذا الحزب لا لإرادة الملك أو رئيس الدولة. فكيف تم هذا التطور العظيم وما القى ساعد عليه ؟

بدأ مركز الوزراء والوزارة يتطور تدريجياً في القرنين السابع عشر والثامن عشر وساعد على ذلك عاملان : زيادة نفوذ البرلمان خصوصاً بعد ثورة سنة ١٦٨٨ من جهة، وتحول مسؤولية الوزراء جنائياً أمام البرلمان إلى مسؤولية عن أعمالهم السياسية من جهة أخرى .

رأينا عندما تكلمنا عن الحكم النيابي في إنجلترا كيف أخذ نفوذ البرلمان يزداد شيئاً فشيئاً. وجاءت ثورة سنة ١٦٨٨ التي أبعدت جيمس الثاني وأسرة سنيوارت عن العرش مؤيدة لحق البرلمان في مراقبة أعمال الملك لسلطاته وامتيازاته . ولما تولت أسرة هانوفر الأجنبية الألمانية عرش إنجلترا في سنة ١٧١٤ أصبح من الصعب على الملك الحكم إذا لم يكن متفقاً مع البرلمان أو أغلبته . ولا يمكن أن يسود الاتفاق بين الملك والبرلمان إذا لجأ الملك إلى اختيار مستشاريه من الأشخاص الذين تتعارض سياستهم تعارضاً ظاهراً مع سياسة البرلمان . فأحسن وسيلة عملية لتحقيق هذا الاتفاق ودوامه بين الملك والبرلمان هي أن يختار الملك أعوانه المباشرين (الوزراء) من الأشخاص الحائزين على ثقة الأغلبية البرلمانية، أو على الأقل من بين الأشخاص الذين يستطيعون أن يؤثروا في تلك الأغلبية ويصطنعوها أو يخفوها عند اللزوم . وهذه الطريقة الأخيرة كانت أقرب إلى ميول ملوك القرن الثامن عشر وظروف ذلك العصر . وفي الواقع كانت معظم الوزارات الإنجليزية في الجزء الأكبر من القرن الثامن عشر معنية بناء على إرادة الملك وحده . ولكن نظراً لضرورة الحصول على موافقة البرلمان على مسائل عديدة كالقوانين والميزانية والقانون السنوي الخاص ببقاء المجلس الخ . أتجهت خطة الملك ومستشاريه إلى إكتساب أصوات الأغلبية البرلمانية، وعلى الخصوص أغلبية مجلس العموم، بجميع الطرق الممكنة بما في ذلك الرشوة والتأثير في الانتخابات. فبينما القاعدة الآن أن الملك أو رئيس الدولة البرلماني لا يدعو لتأليف

الوزارة إلا زعماء الأغلبية التي تسفر عنها انتخابات حرة ، كان الحال في القرن الثامن عشرى أنجلترا أن الملك ، سواء في ذلك جورج الأول (١٧١٤ - ١٧٢٧) أو الثانى (١٧٢٧ - ١٧٦٠) أو الثالث (١٧٦٠ - ١٨٢٠) ، يهدد للشخص القدى بمختاره هو بمحض إرادته بتشكيل الوزارة ويسمى هذا بعد ذلك « لخلق » أغلبية برلانية تؤيده أو على الأقل لا تعارض سياسة الحكومة معارضة شديدة .

بهذه الطريقة أمكن لوزير كالسير روبرت ولبول (Walpole) أن يبقى في الوزارة ٣٠ سنة متتالية من سنة ١٧٢١ الى سنة ١٧٤١ في عهد جورج الأول والثانى معتمداً أولاً على ثقة الملك والأغلبية المصطنعة التي خلقها ولبول لنفسه في مجلس العموم ، وأخيراً على ثقة الملك وحده بالرغم من معارضة هذه الأغلبية التي بدأت تقلت من يده وتثور في وجهه ، والتي أنتهى بها الأمر إلى إرغام الوزير على الاستقالة في ٣ فبراير سنة ١٧٤١ . ولم يكن من المتعذر حينئذ الحصول على برلمان مسالم يوافق على سياسة الحكومة . فجلس اللوردات بطبيعته وميوله وكيفية تكوينه كان مؤيداً في الغالب لسياسة الملك . أما مجلس العموم فلم يكن يمثل الأمة تمثيلاً حقيقياً كمجلس العموم الحالى ^(١) . ونظراً لقلة عدد الناخبين بالنسبة لما عليه الحال الآن وفساد النظام الانتخابى في هذا العهد سهل التأثير في الناخبين . فانتخاب نواب المقاطعات (Shires, Counties) كان يحصل غالباً تحت حماية اللوردات أصحاب النفوذ والسلطة في المقاطعات نظراً لأملاكهم العقارية الواسعة . وانتخاب نواب المدن Boroughs ما كان يخلو من تدخل الحكومة خصوصاً في المدن التي أطلقوا عليها اسم Rotton Boroughs وهي التي استمرت تحتفظ بحق التمثيل في البرلمان مع أنها فقدت أهميتها التي كانت لها في الماضى وأصبح عدد الناخبين فيها صغيراً جداً . ومع فساد هذا النظام الانتخابى لم يبدأ في إصلاحه إلا في سنة ١٨٣٢ . وقد أدى الإصلاح المذكور والتعديلات التي تلت إلى استئلال مجلس العموم عن اللوردات وعن الحكومة . ولكن قبل ذلك التاريخ وخصوصاً في القرن

(١) كان حق الانتخاب لسنة ١٨٣٢ محصوراً في طبقة محدودة فبحسب قانون قديم يرجع الى سنة ١٤٢٩ كان لا بد للناخب في المقاطعات (الكوتيتيات) من أن يكون حائزاً أو مالكا لعقار دخله السنوى ٤ شلماً . وفي المدن كان حق الانتخاب يختلف بحسب العادات والامتيازات المعطاة لكل مدينة .

الثامن عشر استغل الملك ومستشاروه الموقف للحصول على المجلس القدي يريده
لتنفيذ سياستهم بدون معارضة جدية من جانب البرلمان .

ولكن يجب أن لا تنال في أهمية هذه الطريقة ، أنها مكنت بلا شك وزيراً
ماهراً كالسير روبرت ولويل من أن يحكم مدة طويلة مستنداً على أغلبية ظاهرية ،
ولكننا رأينا كيف أنه اضطر في نهاية الأمر نظراً للمعارضة الشديدة التي لقيها في مجلس
العموم إلى الاستقالة . وفي الواقع كان في يد البرلمان سلاح قوى يستطيع بواسطته
أن يرغم الوزراء على التخلي عن الحكم إذا فقدوا ثقة المحللين . هذا السلاح هو اتهام
الوزراء ومحاكمتهم جنائياً بطريق الـ Impeachment .

ب - مسؤولية الوزراء الجنائية وتحويلها الى مسؤولية سياسية : - سبق

أن أشرنا إلى الـ impeachment عندما تكلمنا عن النظام الرئيسي في
الولايات المتحدة . والولايات المتحدة كغيرها من الدول إنما أخذت هذا النظام عن
أنجلترا . القاعدة في إنجلترا أن الملك لا يخطئ . The King can do no wrong وعلى
ذلك فهو غير مسئول ، أما مستشاروه فهم مسئولون جنائياً ومدنياً أمام الحاكم المادية .
وهكذا حل الانجليز هذه المعضلة الكبيرة ، تقرير مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها ،
بنقل هذه المسؤولية من الملك إلى مستشاريه أو الوزراء . ولكن شعر الانجليز من زمن
أن القضاة العاديين قد لا يجدون في أنفسهم الشجاعة الكافية للحكم على الوزراء
خصوصاً في الجرائم المتعلقة بوظائفهم . ولذلك فكروا في إيجاد محكمة خاصة واجراءات
خاصة لمحاكمة الوزراء عن هذه الجرائم . ومن ذلك نشأت فكرة الـ Impeachment
أي اتهام الوزراء بواسطة مجلس النواب أمام مجلس اللوردات الذي يحكم كحكمة عليا .
نشأ هذا الاتهام في القرن الرابع عشر ولم يستند لقاعدة عامة أو يبرر من الوجهة
القانونية إلا بعد أن أستعمل عدة مرات ، والذي حرص النواب على استعمال هذا السلاح
هم اللوردات ، وبعد أن تقرر بسوابق عديدة سعوا في تفسيره بالاستناد إلى القواعد
القانونية العامة . أما اختصاص مجلس اللوردات بمحاكمة الوزراء جنائياً فكان من
السهل تبريره لأن مجلس اللوردات قد احتفظ بشيء من السلطة القضائية التي كانت
له في بادئ الأمر يوم كان يعرف باسم Magnum Concilium ، إذ كان من اختصاصاته

الحكم في القضايا والانتهاكات الموجبة ضد كبار رجال المملكة . أما اختصاص مجلس العموم فقد فسروه بالطريقة الآتية : يوجد بحسب قوانين المملكة في كل مقاطعة (أو كوتبة) هيئة محلفين Jury منتخبة من الأهالي وهي التي تهم في القضايا الجنائية . وبما أن مجلس العموم مكون من ممثلي المقاطعات والمدن فيمكن اعتباره هيئة محلفين عليها حق الاتهام في القضايا الهامة كالجرائم التي يرتكبها الوزراء .

ومهما كان الأمر قد بدأ ظهور هذه المحاكمة الخاصة بالوزراء ومستشاري الملك في سنة ١٣٧٦ في عهد أدوارد الثالث . ولجأ إليها مجلسا البرلمان عدة مرات في عهد خلفه . وظلت خاملة مدة طويلة لأسباب عديدة طول مدة حكم أسرة نيودور ثم بعثت من جديد في عهد ملوك أسرة ستيوارت . وفي بادئ الأمر كانت هذه المسؤولية جنائية بجنحة أي لا يتهم مجلس العموم الوزراء ومستشاري الملك أمام مجلس اللوردات ولا يحاكمهم هذا إلا إذا ارتكبوا عملاً بعد جريمة في نظر قانون العقوبات .

ولكن في القرن السابع عشر تحولت هذه المسؤولية الجنائية ، إلى مسؤولية جنائية سياسية Politico-Pénale ، قبل أن تتولد عنها المسؤولية السياسية البحتة ، إذ لجأ مجلس العموم إلى إستعمال سلاح الاتهام ليس فقط في حالة ارتكاب الوزير لجريمة جنائية متمثلة بوظيفته بل أيضاً في حالة ارتكابه خطأ فاحش أو لعمل ضار بمصلحة البلد كما لو أشار مثلاً على الملك بمفاوضة ، أو بعقد معاهدة ، ظاهرة الضرر . تحولت المسؤولية الجنائية إذن إلى سلاح يستعمله البرلمان لمحاربة خصومه ولحل الوزراء على تقديم حساب عن أدايرهم . وأصبح لمجلس اللوردات الحق التام في تكييف الجريمة وتحديد العقوبة ^(١) .

(١) ولم يكن الاتهام (المحاكمة بطريق الـ impeachment) هو السلاح الوحيد الذي أستعمله البرلمان لمحاربة خصومه وحلهم على الأذعان لأرادته بل كان يلجأ أحياناً إلى سلاح آخر أشد وطأة The Bill of attainder وهو عبارة عن قانون يصدر من البرلمان بموافقة الملك لمعاقبة أي شخص عن فعل ارتكبه حتى لو لم يكن هذا الفعل معاقباً عليه بأي قانون وقت ارتكابه . والعقوبة في هذه الحالة هي غالباً عقوبة الموت أو النفي المؤبد أو مصادرة الأملاك . وفي الواقع كان قرار البرلمان في هذه الحالة قانوناً فردياً ورجعياً وخطأ كبيراً بين السلطين التشريعية والقضائية وخرقاً لظاهر العدالة . وهذا يكفي لبيان سيئاته . ولذا كان البرلمان الأنكليزي لا يلجأ لهذه الطريقة إلا إذا تعذر إستعمال الـ Impeachment لسبب ما كرفض المتهم الإجابة أو هروبه من المحاكمة .

وأصبح أنهام الوزراء هذا بواسطة أحد المجلسين ومحاكمهم أمام المجلس الآخر (Impeachment) من القواعد الدستورية الشائعة التي أخذتها البلاد الأخرى عن أنكلترا، حتى البلاد التي لم تأخذ بالمسئولية السياسية أو بالنظام البرلماني كالولايات المتحدة الأمريكية (في الولايات المتحدة احتفظت هذه المحاكمة باسمها Impeachment، وعظمرها، فجلس النواب الأمريكي هو الذي يتهم ومجلس الشيوخ يحاكم. والآنهام بطريق Impeachment هناك لا يستعمل فقط ضد الوزراء بل ضد رئيس الجمهورية ونائب الرئيس وجميع موظفي الاتحاد. وله في الولايات المتحدة من الوجهة النظرية أهمية خاصة نظراً لعدم وجود المسئولية السياسية. ومع ذلك فاستعماله هناك نادر - كما رأينا - ولا يترتب عليه الحكم بقوبة بل العزل فقط من الوظيفة بمكس الحال في إنجلترا). والمهم الآن معرفته هو كيف تحولت هذه المسئولية الجنائية أو «الجنائية» السياسية في إنجلترا إلى مسئولية سياسية بحتة لا يترتب عليها الا استقالة الوزارة أذا فقدت ثقة البرلمان. والجواب على ذلك سهل. المحاكمة الجنائية أمام البرلمان الأنكليزي كأمم المحاكم العادية تؤدي الى الحكم بقوبة تمس المحكوم عليه في شخصه أو حرية أو ماله. يكفي إذن أن يهدد البرلمان الوزير بمحاكمته جنائياً إذا هو لم يقدم استقالته حتى يحمله على الاستقالة هرباً من العقوبة. وهذا يفترض بالطبع أن يكون البرلمان قادراً على تنفيذ تهديده وأن لا يكون في استطاعة الملك أن يعوق هذا التنفيذ. لذلك تقرر في أنكلترا منذ سنة ١٧٠١ أن الملك لا يستطيع أن يعفو عن محكم عليهم البرلمان، أو يعطل المحاكمة بجل البرلمان أو تأجيله (قانون توارث العرش (Act of Settlement) (Précédents) بـ - تقرير مسئولية الوزارة سياسياً أمام البرلمان بسوابق (Précédents)

ج - تقرير مسئولية الوزارة سياسياً أمام البرلمان بسوابق (Précédents)

منعقدة في القرن الثامن عشر: -

(١) استقالة وليول في سنة ١٧٢١: - قلنا أنه يكفي تهديد البرلمان للوزير بمحاكمته جنائياً لجله على الاستقالة وتركه الحكم وهذا ما حصل بالفعل ولأول مرة سنة ١٧٤١ لسيروبرت وليول R. Walpole، فقد ظل وليول في الحكم ٢٠ سنة معتمداً على ثقة الملك وقائيد أغلبية مصطنعة في مجلس العموم ولكن في المدة الأخيرة

لوزارته بدأت أغليته تفضمل وظهرت في المجلس روح مقاومة شديدة لأدارته . ففي سنة ١٧٤١ صوت عدد كبير من أعضاء مجلس العموم على اقتراح يطلبون فيه من الملك ابعاد ولبول عن الحكم بحجة أنه مسئول عن إدارة البلاد السيئة . فداغم ولبول عن نفسه في البرلمان مظهرًا ما في هذا الطلب من مخالفة للدستور ولقوانين البلاد ، وعده أكبر افتئات يمكن تصوره على امتيازات العرش ، إذ ليس من حق البرلمان أن يطلب من الملك عزل أحد وزرائه أو مستشاريه - وهم خدام التاج وحده - دون أن يوجه إلى هذا الوزير تهمة جنائية خاصة . ومعنى ذلك أن الوزراء لا يفقدون مراكزهم إلا إذا عزلهم الملك أو اتهمهم البرلمان جنائيا وهذا حقيقى في ذلك الوقت . ولكن بالرغم من ذلك فقد اضطر ولبول في النهاية إلى الاستقالة بعد أن تحولت أغليته إلى أقلية وبدأ يظهر أمامه جليا شح المحاكمة الجنائية . فكان بعمله هذا أول وزير قرر مكرها مبدأ مسئولية الوزراء سياسيا أمام البرلمان . لقد أثبت فعلا في البرلمان في هذه الاثناء محاكمة ولبول جنائيا أى اتهامه أمام مجلس اللوردات بطريق ال (Impeachment)^(١) ولكن زعيم الأغلبية البرلانية الجديدة بلتنى (Pulteney) صرح في البرلمان أنه لا يريد أن يمس شخص الوزير بسوء وكل ما يريد هو واتباعه ابعاده عن الحكم فقط . وهذه هى الصفة التى تميز المسئولية الجنائية عن المسئولية السياسية . فالأولى تؤدي إلى عقاب المتهم والثانية إلى التخلّى عن السلطة أو الحكم فقط .

فسابقه سنة ١٧٤١ أذا في غاية الأهمية إذ بها تحققت لأول مرة في تاريخ أنجلترا الدستوري مسئولية الوزراء سياسيا أمام البرلمان ، أى ضرورة تجنبهم عن الحكم أذا فقدوا ثقة أغلبية مجلس العموم . ولكن نلاحظ أن هذه المسئولية لم تكن حينئذ إلا مسئولية فردية . فأن استقالة ولبول وهو الوزير الأول ورئيس الوزراء الفعلى لم

(١) ربما كان الميل لمحاكمة الوزر ولبول جنائيا أشد ظهوراً خارج البرلمان منه في داخله ففى ليلة من ليالى يناير سنة ١٧٤١ وقد بدأت أغلبية الوزير تفكك اذيع في لندن ان ولبول سيقبض عليه ويساق الى برج لندن Tower of London . فتهافت الناس على استئجار النوافذ في الشوارع الموصلة للبرج لكي يتمتعوا بمشاهدة هذا المنظر الرائع . في ذلك الوقت لم تكن مسئولية الوزارة السياسية قد انفصلت بعد عن المسئولية الجنائية انفصالا تاماً .

يترتب عليها استقالة زملائه الوزراء الآخرين . في سنة ١٧٤١ لم يكن الوزراء اذن متضامنين مع رئيسهم الفعلي في المسئولية. وثمت ملاحظة أخرى في غاية الأهمية : بعد أن استقال ولبول عرض الملك جورج الثاني على بلتنى (Pulteney) زعيم المعارضة المنتصرة أى زعيم الأغلبية الجديدة أن يحمل محل ولبول وبذا بدأت تظهر هذه القاعدة : أن لزعيم المعارضة المنتصرة الحق في رئاسة الوزارة الجديدة وفي أن يحمل محل رئيس الوزارة المستقيل .

(٢) استقالة وزارة لورد نورث في سنة ١٧٨٢ وتأييد وزارة مع حزب المعارضة المنتصرة : — لكن في المسائل الدستورية كما في غيرها من المسائل لا تكفى سابقة واحدة لتقرير قاعدة من القواعد (Une fois n'est pas Coutume) يجب أن تتكرر وتأييد هذه السابقة مراراً حتى يمكن اعتبارها قاعدة ملزمة . فاستقالة ولبول سنة ١٧٤١ بدون محاكمة جنائية وبناء على معارضة أغلبية مجلس العموم لم تكن كافية وحدها لتقرير حق المجلس المذكور نهائياً في إسقاط الوزارة التي تفقد ثقته . وإذا رجعنا الى تاريخ انجلترا الدستوري لوجدنا أن البرلمان لم ينجح في إسقاط أية وزارة من سنة ١٧٤٢ الى سنة ١٧٨٢ . وليس معنى ذلك أنه كان راضياً عن جميع الوزارات التي تشكلت وحكمت في هذه الفترة بل كثيراً ما كانت يعارضها ولكن كانت تنتهى معارضته بالخضوع لرغبة الملك وبقبول الوزراء الذين أختارهم هو . ولا تولى جورج الثالث الحكم في سنة ١٧٦٠ أستمرياً بمحكم لمدة تزيد عن ٢٠ سنة بواسطة وزراء خاضعين له مباشرة لا لسلطة البرلمان . (تري جورج الثالث على أن يكون ملكاً بمعنى الكلمة يسود ويحكم) . ففي سنة ١٧٦٢ أعطى جورج الثالث الوزارة الى لورد بيوت Bute أحد المقربين اليه بالرغم من أنه كان مبغوضاً لدى الشعب . وحتى بعد تركه الوزارة استمر اللورد بيوت هذا مستشار الملك غير الرسمي ، ولما حاول خلفه لورد جرنفيل التخلص من سلطته غير المباشرة والأستناد الى البرلمان ، لم يتأخر الملك في عزل جرنفيل سنة ١٧٦٥ . وفي العام التالي عزل جورج الثالث المركيز ركنجهام Rockingham وهو من حزب الأحرار Whigs لكونه خصماً لسلطة الملك المطلقة . ومن ذلك الوقت حتى سنة ١٧٨٢ لم يدع الملك إلى كرسى الوزارة ألا الأشخاص الخاضعين لشخصه تماماً :

لورد جرافتون أولاً ثم لورد نورث North بعد ذلك الذى بقى فى الوزارة من سنة ١٧٧٠ الى سنة ١٧٨٢ كان فى أثلتها خادماً أميناً للملك منفذاً لكل رغباته بالرغم من النزاع المستمر بين الوزارة والبرلمان . وقد اشتد هذا النزاع نظراً لسياسة الملك الشخصية البعيدة عن الحكمة التى أدت الى فقدان المستعمرات الأميريكية ، ولكن لما كان الملك غير مسئول بحسب القاعدة الشهيرة *The king Can do no wrong* والمسئولون هم وزراءه الذين قبلوا تنفيذ سياسته وتحملوا نتائجها ، أخذ البرلمان يهاجم وزارة لورد نورث بشدة مطالباً إياها بالاستقالة . أما خطة لورد نورث فانه ازاء هذه الأزمة فكانت غريبة . بدأ أولاً بالتصریح قبل أن يفقد الأغلبية تماماً أنه سيستقيل من الوزارة إذا اقترح البرلمان ضده ، ثم قرر أنه سيبقى فى مركزه ويغير سياسته تمسحاً مع أرادة مجلس العموم . ولكن رد على ذلك أحد زعماء المعارضة فوكس (Fox) بأنه لا يصح لوزارة أن تبقى فى الحكم ولكن تطبق سياسة خصومها السياسيين المخالفة تماماً لسياستها وأعتقداها . فصرح لورد نورث حينئذ أنه لن يترك الوزارة إلا إذا أمره الملك بذلك أو قرر مجلس العموم بطريقة لا تحتمل الشك أن الوزارة يجب عليها أن تستقيل . ومع ذلك لم ينتظر نورث صدور هذا القرار ، فلما شاهد أن أغليته بدأت تنحل ، وأخذت كفة المعارضة فى الرجحان قدم استقالته فى ٢٠ مارس سنة ١٧٨٢ . فكانت هذه ، بعد اربعين عاماً ، السابقة الثانية التى أيدت مسئولية الوزارة سياسياً أمام البرلمان . وهناك فرق هام بين استقالة ولبول سنة ١٧٤١ واستقالة لورد نورث سنة ١٧٨٢ . فى سنة ١٧٤١ استقال ولبول وحده ، فى سنة ١٧٨٢ استقالت الوزارة بأجمعها ولم تكف المعارضة حينئذ بطلب عزل رئيس الوزارة أو الوزير الأول فقط بل عمت وطالبت باستقالة جميع الوزراء . فى ١٧٤١ كان الوزراء غير متضامين فى المسئولية مع رئيسهم الفعلى ، فى سنة ١٧٨٢ بدأ تضامن الوزراء فى المسئولية السياسية يظهر ويستقر . ولكن النظام البرلمانى لا يستدعى فقط عزل الوزارة التى تفقد ثقة المجلس بل أيضاً تولى زعيم المعارضة المتصرة رئاسة الوزارة الجديدة . هذا ما رأيناه سنة ١٧٤١ أذ تولى پلتنى (Pulteney) زعيم المعارضة المتصرة المركز الذى خلى باستقالة ولبول ، وهذا ما حصل أيضاً سنة ١٧٨٢ . ولكن لم تكن المعارضة هذه المرة منسجمة بل مكونة

من فئتين مختلفتين ، الأولى تتبع لورد ركنجهام ، والثانية لورد شلبرن (Shelburne) وكان الملك يفضل شخصياً الأخير فرض عليه رئاسة الوزارة الجديدة لكنه رفض ونصح الملك بدعوة اللورد ركنجهام مرشح الجزء الأكبر من المعارضة . وأخيراً تألفت وزارة ائتلافية برئاسة ركنجهام ومن بين أعضائها اللورد شلبرن ولكنها لم تدم طويلاً نظراً لوفاته رئيسها بعد بضعة أشهر من تأليفها سنة ١٧٨٢ . والذي يهنا ملاحظته هو أن الوزارة الجديدة لم تتول الحكم اعتماداً على أرادة الملك وحده بل لأنها تمثل أغلبية البرلمان . وبذا تهدد حق الملك في تعيين مستشاريه هيئداً كبيراً .

(٣) استقالة وزارة لورد شلبرن (Shelburne) سنة ١٧٨٣ بناء على معارضة

أغلبية البرلمان : - بعد وفاة ركنجهام في سنة ١٧٨٢ كون الملك جورج الثالث وزارة جديدة برئاسة لورد شلبرن ^(١) . وكانت هذه الوزارة بخلاف الوزارة السابقة لا تعتمد في الواقع إلا على أرادة الملك ولذا ما لبثت أن لاقت معارضة قوية في البرلمان (مجلس العموم) برئاسة لورد نورث وفوكس . اتفاق شاذ ! فالأول منهما (نورث) كان في مدة رئاسته الطويلة للوزارة وأولى المحطة الأخيرة خاضعاً خضوعاً تاماً لأرادة الملك ورغباته ، بعكس الثاني (فوكس) فقد كان دائماً أشد الناس معارضة لسلطة الملك . هذا علاوة على أنهما كانا إلى سنة ١٧٨٢ خصمين سياسيين للودين ، وقد ساعد الثاني (فوكس Fox) على سقوط الأول (نورث North) .

بالرغم من ذلك وأزاء هذه المعارضة البرلمانية القوية (تجلّت هذه المعارضة على الخصوص وقت عرض مشروع الصلح مع الولايات المتحدة على البرلمان) قدم اللورد شلبرن استقالته من الوزارة . وهكذا تأيدت للمرة الثالثة مسئولية الوزارة سياسياً أمام مجلس العموم ، وثبت حق هذا المجلس في إسقاط الوزارة التي تفقد ثقة أغليته . ولكن في هذه المحطة نفسها أعترضت النظام البرلماني في سيره إلى الأمام أزمة دستورية كبيرة أنهت في نهاية الأمر لمصلحته .

(١) كان من أعضائها ولیم بت ابن بت الكبير .

د - أزمة سنة ١٧٨٤ النزاع بين الملك ومجلس العموم . الملك يعزل
وزارة دوق بورتلاند الحائزة على ثقة مجلس العموم ويعين وليم بت . حل
المجلس وأستقاه الامم :-

وجد الملك جورج الثالث نفسه بعد استقالة وزارة شلبن أمام معارضة قوية
في مجلس العموم وبحسب القواعد البرلمانية التي بدأت تستقر بعد سابقى سنة ١٧٤١
و ١٧٨٢ كان يجب على الملك أن يدعو زعماء هذه المعارضة الناجحة إلى تأليف
الوزارة الجديدة . ولكن كيف يدعو إلى الوزارة « فوكس » « ونورث » والأول لم
يكن يوما مامن أنصار سلطة الملك والثاني فقد ثقة الملك وعطفه بحاربه لوزرائه بعد
أن كان عبدا خاضعا لأرادته^(١) ؟ لذا حاول جورج الثالث بشقى الطرق أن يشتت
شمل هذه المعارضة ويفرق بين أحزابها ولكنه لم يفلح وأضطر في نهاية الأمر إلى
الحضوع فكلف اللورد بورتلاند (Portland) بتأليف الوزارة الجديدة التي دخل
فيها زعماء المعارضة نورث وفوكس ، وبذلك تقلبت أرادة البرلمان على إرادة الملك .
ولكن جورج الثالث لم يقبل الهزيمة إلا مؤقتا ولم يخف كرهه ومقته للوزارة الجديدة
وبدأ يناوئها علنا وسرا ، وصرح لأحد المقربين إليه لورد تيمبل (Temple) « إننى لن
أعطي أبدا ثقتى لهذه الوزارة وسأنتهز أول فرصة لطردها » . وقد سنحت هذه الفرصة
بأقرب مما كان يتصوره الملك . قدمت الوزارة الجديدة للبرلمان مشروع قانون
بإدخال إصلاحات عديدة في نظام إدارة الهند (The India Bill) ولم يكن الملك
موافقا على هذا المشروع فسمى علنا لدى مجلس اللوردات لحله على رفضه موقرا أنه
يعتبر عدوا للتاج كل عضو يوافق على مشروع القانون المذكور . أثارت خطة
الملك ثائرة مجلس العموم ، وقرر أعضاؤه أن تدخل الملك هذا يعتبر جريمة ضد الدستور ،
وأعلنوا من جهتهم أنهم يعدون عدوا للأمة كل شخص يحرض الملك ضد المشروع .
ولكن بالرغم من ذلك خضع مجلس اللوردات لأرادة الملك ورفض مشروع
ال India Bill فأنتهز الملك هذه الفرصة وعزل الوزارة - بالرغم من الأغلبية الكبيرة

(١) لقد رأينا كيف تألف نورث وفوكس لاسقاط وزارة شلبن وهى وزارة الملك.

التي كانت تؤيدها في مجلس العموم - ودعا وليم بت (وهو ابن بت الكبير Lord Chatham) لتأليف الوزارة الجديدة سنة ١٧٨٣ . فعاد التزاع بين الحكومة ومجلس العموم إلى الظهور من جديد . عارض المجلس في بادئ الأمر الوزارة معارضة شديدة وقرر مرارا أن الوزارة القائمة (وزارة بت) لا تمحور ثقته وطلب من الملك عزله . ولكن مجلس اللوردات من الجهة الأخرى ظل من صف الملك ودافع عن حرية الملك وحقه وحده في اختيار وزرائه ومستشاريه . وهكذا أوشكت جميع الخطوات التي خطاها النظام البرلماني حتي ذلك الوقت أن تصبح مهددة بالهوان والزال . ولكن تطورت الأزمة الدستورية في النهاية تطورا جاء على العكس في مصالحة النظام البرلماني نفسه مساعدا على تدعيم قواعده . إذ بدأت المعارضة داخل مجلس العموم في الازمحلال ، وفي الواقع كان الرأي العام أثناء هذه الأزمة الدستورية في جانب الملك لا البرلمان ، ولم يكن موافقا على مشروع ال India Bill ، ولا راضيا عن الائتلاف الشاذ بين حزبي نورث وفوكس . أستغل وليم بت بمهارة جميع هذه الظروف وصبر حتي تأكد من انجاء الرأي العام وميله للوزارة الجديدة وبدأ المعارضون من أعضاء مجلس العموم في النقصان وحينئذ قرر بالاتفاق مع الملك حل مجلس العموم وأجراء انتخابات جديدة (سنة ١٧٨٤) . فجاءت نصراً مينا للوزارة القائمة إذ فقدت المعارضة ١٦٠ مقعدا وكسبت بت أغلبية هائلة . وبذلك أنهت الأزمة وفصل الناخبون في التزاع القائم بين الحكومة والبرلمان . وظهر من نتيجة هذه الانتخابات أن مجلس العموم المنحل لم يكن ممثلا لرأي أغلبية الناخبين . وهكذا تولى « بت » في سنة ١٧٨٣ الوزارة بناءً على رغبة الملك وحده . ولكن تغير مركزه بعد انتخاب المجلس الجديد سنة ١٧٨٤ وأصبح يحكم بناءً على رغبة الملك وأغلبية البرلمان . أنهت الازمة الدستورية بمحل مجلس العموم وبذلك تقرررت هذه القاعدة الأساسية الهامة في النظام البرلماني وهي : إذا اختلف البرلمان والوزارة واشتد التزاع بينهما فالوزارة بدلا من أن تستقيل أن تطلب من الملك حل البرلمان ودعوة الناخبين إلى انتخابات جديدة للوقوف على رأى الأمة . فإذا جاءت نتيجة الانتخابات لمصلحة الوزارة القائمة أستمرت في الحكم مؤيدة من المجلس الجديد ، وأن كانت هذه النتيجة ضدها وجب عليها أن تتخلى عن الحكم لمعارضة

الفائزة في هذه الانتخابات . لأنه لا معنى لتحكيم الناخبين ثم الأمتاع عن تنفيذ أرائهم . فحل المجلس وأجرأ انتخابات جديدة معناه عرض النزاع على الأمة لتفصل فيه . فالأمة ممثلة في مجموع الناخبين هي الحكم بين الوزارة والمجلس وكلمتها نهائية لا قبل قصصاً ولا أراماً .

٥ - استقرار النظام البرلماني منذ أواخر القرن الثامن عشر وانتقال السلطة الفعلية من الملك للوزارة :- الفارق عظيم بين مركز الوزارة أو Cabinet في القرن السابع عشر ، أو حتى في أوائل القرن الثامن عشر ، ومركزها في آخر القرن المذكور . كان الوزراء في بادئ الأمر مستشاري الملك الخصوصيين ، مستقلين عن البرلمان وخاضعين خضوعاً تاماً للملك الذي له وحده حق تعيينهم وعزلهم بدون توقف على إرادة أحد . ولكن في أواخر القرن الثامن عشر تبدل الحال وأصبح مستشارو الملك أو الوزراء خاضعين لسلطة البرلمان ، فهم يشعرون أنهم في حاجة إلى ثقة البرلمان للبقاء في الحكم ، ويستقيلون من مراكزهم إذا فقدوا هذه الثقة . ورأينا أن في استطاعة البرلمان أن يرغمهم على الاستقالة بالتهديد بمحاکمتهم جنائياً كما حصل مع الوزير وليول سنة ١٧٤١ . بل هناك ما هو أهم من ذلك . فإن الملك أخذ يمين وزراءه من بين زعماء حزب الأغلبية في مجلس العموم . فلما استقال وليول أخذ مكانه بلتنى Pulteney زعيم الأغلبية البرلمانية التي أسقطته ، كذلك ركنجهام وشلبرن فأنهما حلا في سنة ١٨٧٢ محل لورد نورث رئيس الوزارة المستقيل بصقتهما زعماء المعارضة المنتصرة ، ووليم پت نفسه تولى الوزارة بناء على إرادة الملك وحده إلا أنه استمر بحكم بعد ذلك معتمداً على الأغلبية البرلمانية الجديدة التي تكونت بعد حل مجلس العموم وانتخابات سنة ١٧٨٤ . وهذه الأغلبية لم تكن مصطنعة كأغلبية وليول بل كان أساسها الثقة بالوزارة القائمة وبرئيسها (ويعتبر الكتاب بحق أن وليم پت هو أول رئيس وزارة بالمعنى المعصري المعروف وإن كان هناك من يرى أن سير روبرت وليول هو أول من شغل هذا المركز) .

وأصبح اختيار الوزراء من بين زعماء الحزب الذي له الأغلبية في مجلس العموم من القواعد الثابتة في إنجلترا منذ أواخر القرن الثامن عشر . وساعد على ذلك وجود

حزبين قويين منظمين، حزب المحافظين وحزب الأحرار، فالحزب الذي ينتصر في الانتخابات العامة ويكون الأغلبية في مجلس العموم يدعى زعماءه لتأليف الوزارة. وإذا سقطت وزارة حزب لأنهم في الانتخابات كان الآخر مستعداً لتولي الحكم في الحال بواسطة زعمائه. والوزارة التي تألف في هذه الظروف تسمى بطبيعة الحال لتحقيق برنامج وسياسة الحزب الذي تنتمي إليه لا إرادة الملك الخاصة. فالملك بدعونه زعماء حزب الغالبية البرلمانية لتأليف الوزارة يترك مقاليد الأمور بين أيديهم بدون أن يعا كسهم أو يناوهم بمداخلته^(١). ومن ذلك الوقت تأيد مركز الوزارة أو الـ Cabinet تأييداً كبيراً وانتقلت السلطة الفعلية من الملك وذاته مصونة لا تمس (ومعنى ذلك أنه لا يسأل سياسياً ولا جانبياً) إلى الوزارة المسؤولة أمام البرلمان (أذا القاعدة أنه حيث توجد المسؤولية توجد السلطة *Là ou est la responsabilité là est aussi le pouvoir*) وأصبح مجلس الوزراء هو الذي يقرر سياسة الدولة العامة والمهيمن على شئونها، وصار مركز رئيس الوزارة (Prime Minister) مركزاً ممتازاً، ورئيس الوزراء هو مستشار الملك الاول ورئيس الحكومة وأحد زعماء الأغلبية البرلمانية أو زعيمها الظاهر.

هذا النظام الذي نشأ في إنجلترا تدريجياً وطبيعياً وبعد مشادة طويلة دامت قروناً بين ملوك إنجلترا، الذين حاولوا عبثاً الاحتفاظ بكامل حريتهم في اختيار مستشاريهم،

(١) قبل أن تستقر مسؤولية الوزراء سياسياً أمام البرلمان في أواخر القرن الثامن عشر لم تكن الوزارة متجانسة (أذا أستثنينا الوزارة التي شكلها ولیم اورنج سنة ١٦٩٥ والتي لم تشتمل إلا على وزراء من حزب الأحرار Whigs) بل كانت مشكلة تشكيلة غريباً من عنصرين مختلفين: الوزراء العاملين وهم الذين يفوض اليهم الملك إدارة شئون الدولة ويعرض عليهم الوثائق الرسمية والسرية، وأعضاء نظريين لهم حق حضور الجلسات دون الاشتراك الفعلي في الحكم. وعليه كانت الوزراء السابقين الذين أرغوا على الاستقالة الاستمرار مع ذلك في الوزارة Cabinet بجانب خصومهم السياسيين الذين خلفوهم في الحكم ولم تنقطع هذه العادة إلا منذ سنة ١٧٨٢. وهي راجعة في الغالب إلى أن الوزراء السابقين كانوا ولا زالوا يدخلون في تكوين المجلس الخاص Privy Council وهذا الأخير لم يكن منفصلاً تماماً عن الوزارة Cabinet. واشترك الوزراء السابقين في مجلس الوزراء مع أعضاء الوزراء القائمة وهم غالباً خصومهم السياسيين لم يكن مما يسهل مهمة الوزارة.

والبرلمان الذى فاضل ونجح فى إخراج الوزراء من سيطرة الملك وإخضاعهم للبرلمان خضوعاً تاماً. هذا النظام اعتبرته دول كثيرة ، بعد أن شاهدت نجاحه فى بلادها الأصلية ، خير الأنظمة للحكم فقلته وأقتبسته فنجح فى بعضها ومسح فى البعض الآخر وخاب فى فريق ثالث منها . ولكنه ظل محتفظاً فى إنجلترا بمكانته للآن ، عند الأغلبية الساحقة من الأنجليز على الأقل ، كما ظل محتفظاً فى تلك البلاد - مسقط رأسه - بمميزات خاصة ^(١).

٢ - الهيئات الأساسية فى النظام البرلماني .

الفكرة التى يقوم عليها النظام البرلماني هو أن الرئيس الأعلى للدولة (ملكاً كان أو رئيساً للجمهورية) لا يمكنه أن يحكم إلا بواسطة وزارة مسئولة أمام البرلمان وعليه فالهيئات الأساسية فى النظام البرلماني ثلاثة : (١) برلمان مكون من مجلسين أو من مجلس واحد يقر القوانين ويوافق على الميزانية ويراقب الوزارة وله حق أسقاطها . (٢) وزارة معينة بواسطة رئيس الدولة تقوم باستعمال جميع الحقوق والسلطات المعترف بها لهذا الأخير ولكنها مسئولة سياسياً أمام البرلمان .

(٣) رئيس أعلى للدولة (ملك أو رئيس جمهورية) لا يتولى سلطته إلا بواسطة وزرائه ، وهو فى الغالب غير مسئول سياسياً عن أعماله . وفى الدول الملكية لا يسأل رئيس الدولة (الملك) لا سياسياً ولا جنائياً أذ القاعدة كما قلنا مراراً - أن « ذات الملك مصونة لا تمس » أو أن « الملك لا يخطئ » .

(١) - البرلمان

١ - وظائف البرلمان فى النظام البرلماني : - لا تقتصر سلطة البرلمان فى النظام البرلماني على سن القوانين والمواقة على الميزانية والضرائب والحساب الختامى الخ. كما هو الحال الآن فى كثير من البلاد النيابية غير البرلمانية (الولايات المتحدة ، معظم

(١) لقد تكلمنا بشئ من التطويل عن نشأة النظام البرلماني فى إنجلترا لأنه من المفيد فى نظرنا فى مستقبل حياتنا البرلمانية أن نقف على أصل هذا النظام فى بلاده .

دول أمريكا اللاتينية ، جميع الملكيات النيابية قبل تحولها إلى حكومات برلمانية (كبروسيا قبل سنة ١٩١٩) بل تمتد سلطته في النظام البرلماني إلى أكثر من ذلك إذ أن له مراقبة السلطة التنفيذية مراقبة تامة شاملة وأرغام الوزراء على الاستقالة إذا اختلفوا معه في الرأي وسحب منهم مقته . للبرلمان إذن في الدول النيابية البرلمانية ثلاثة وظائف متميزة : الأولى تشريعية، والثانية مالية، والثالثة سياسية وهي رقابة أعمال السلطة التنفيذية ومحاسبتها .

(١) **وظيفة البرلمان التشريعية : اقتراح القوانين وإقرارها :** المتبع في الدول البرلمانية أن الوظيفة التشريعية - وتقصده بالوظيفة التشريعية هنا سن القوانين - لا يتولاها البرلمان وحده بل بالأشتراك مع السلطة التنفيذية . مادة ٣٤ دستور مصرى « السلطة التشريعية يتولاها الملك بالأشتراك مع مجلسى الشيوخ والنواب » . فلكل من الحكومة وأعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين أو ابتكارها (droit d'initiative). مادة ٢٨ دستور مصرى « للملك ^(١) وللمجلسى الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين عدا ما كان خاصاً بإنشاء الضرائب أو زيادتها فأقتراحه للملك وللمجلس النواب ^(٢) » . والأقتراح هو أول الأعمال التشريعية . قبل الاقتراح لا يكون لمشروع القانون أى

(١) نلاحظ أن حق اقتراح القوانين معطى في مصره للملك ، لانه للوزراء ، ولكن تبعاً للقاعدة العامة المنصوص عليها في المادة ٤٨ من الدستور ، الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه ، فالوزراء هم الذين يعدون فعلاً مشروعات القوانين الحكومية ويقررونها في مجلس الوزراء و يقدمونها للملك (أو لمجلس الوصاية) لأمضاها، ثم يعرضونها بعد ذلك على البرلمان . ولذلك فشروعات القوانين التى تفترحها الحكومة تقدم للمجلسين في شكل مرسوم (مرسوم بمشروع قانون) موقع عليه من الملك ورئيس الوزارة والوزير المختص .

(٢) المادة ٢٨ دستور تعطى حق اقتراح القوانين (عدا ما كان خاصاً منها بإنشاء الضرائب أو زيادتها) للملك ولكل من المجلسين . وليس المقصود بذلك كل مجلس كهيئة بل كل عضو من أعضاء المجلسين . فلكل نائب ولكل شيخ حق اقتراح القوانين . أما القوانين الخاصة بإنشاء الضرائب أو زيادتها فأقتراحها من حق الحكومة وكل عضو من أعضاء مجلس النواب (دون الشيوخ) .

وجود قانوني أما بعد أن تقررته الحكومة أو أحد الاعضاء فإنه يصبح مطروحاً أمام البرلمان ويجب على هذا الأخير أن يفحصه ليقره كما هو أو يبدله أو يرفضه .

مشروعات القوانين التي تقررها الحكومة والتي يقررها أعضاء البرلمان .

الفرضية :- وخير القوانين عادة هي التي تقررها الحكومة لأن لديها من الوسائل الفنية ما يمكنها من القيام بهذه الوظيفة خير من أعضاء البرلمان . وعضو البرلمان قد لا ينظر في اقتراحه لقانون إلا لمصلحة دائرة أو فئة معينة من الناس بعكس الحكومة فإنها تراعى عادة مصلحة جميع السكان أي المصلحة العامة . وليس معنى ذلك أنه يجب حرمان أعضاء البرلمان من حق اقتراح القوانين كما كانت تفعل الدساتير الملكية القديمة (دستور سنة ١٨١٤ و ١٨٥٢ الفرنسيان مثلاً) فإن اقتراح التشريع أصبح من الحقوق الهامة التي تتمسك بها البرلمانات ولا يمكن أن تتنازل عنها بحال (Proposer la loi c'est régner) . ولكن يراعى عادة في نظر القوانين التي يقررها أعضاء البرلمان قيود إجرائية تعني منها مشروعات القوانين التي تقررها الحكومة إذ المفروض في هذه المشروعات الحكومية أنها لم تقدم إلا بعد بحث ودراسة كافية .

(١) ففي مصر مثلاً ينص الدستور ، مادة ١٠٢ أن « كل مشروع قانون (تقررته الحكومة) يجب قبل المناقشة فيه أن يحال إلى إحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه » . ومادة ١٠٣ « كل مشروع قانون يقرره عضو واحد أو أكثر يجب إحالته إلى لجنة لفحصه وإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيه . فإذا رأى المجلس نظره أتبع فيه حكم المادة السابقة . ومعنى ذلك أن مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة تحال أولاً إلى اللجنة المختصة بدراستها من لجان المجلس ، فإذا كان المشروع متعلقاً بالتعليم أحيل على لجنة المعارف وإذا كان متعلقاً بالسياحة الخارجية أحيل على لجنة الشؤون الخارجية وإذا كان متعلقاً بالصحة أحيل على لجنة الأمور الصحية وهكذا حتى تقوم اللجنة البرلمانية المختصة بفحصه وتقديم تقرير عنه قبل المناقشة فيه من المجلس ذاته . أما مشروعات القوانين التي يقررها عضو أو أكثر من أعضاء البرلمان فإنها لا تحال أولاً على اللجنة المختصة بل يجب أن تفحصها أولاً ومقدماً لجنة أخرى هي

« لجنة الاقتراحات » وتبدى رأيا فيها إذا كانت هذه المشروعات جديدة بالنظر أم لا ^(١)، ولا تحال على اللجنة المختصة (لجنة المعارف أو الخارجية أو الصحة أو الحفانية الخ). إلا بعد أن يطلع المجلس أولا على تقرير لجنة الاقتراحات هذه ويوافق على جواز نظر المشروع. فمشروعات القوانين التي يقترحها الأعضاء تمر إذن، قبل أن يتناقش فيها المجلس، بلجنتين لجنة الاقتراحات أولا ^(٢) واللجنة المختصة بحسب الموضوع ثانيا (أما مشروعات الحكومة فتحال على لجنة الموضوع مباشرة).

(٢) كذلك ينص الدستور المصرى مادة ١٠٦ كبعض الدساتير الأخرى على أن « كل مشروع قانون أقترحه أحد الأعضاء ورفضه البرلمان لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانقضاء نفسه » ولا أثر لهذا القيد بالنسبة لمشروعات القوانين التي يقترحها الحكومة. فإذا قدمت الحكومة مشروع قانون للبرلمان ورفضه فهذا لا يمنعها من تقديمه إليه ثانية في نفس الدور.

(٣) وسبق أن ذكرنا أن مشروع القانون المقدم من الحكومة يأخذ شكل مرسوم (مرسوم بمشروع قانون) موقع عليه من رئيس الدولة والوزراء المختصين. أما صيغة مشروعات القوانين التي يقترحها الأعضاء فتتص عليها اللائحة الداخلية لكل مجلس عادة. ونصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب عندنا على أن « كل اقتراح بمشروع قانون

(١) مادة ٧٥ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب « على لجنة الاقتراحات أن تقدم في ظرف ١٥ يوما عن كل مشروع قانون أحيل عليها تقريراً مختصراً بجواز النظر فيه أو رفضه .. »

(٢) ولكن ماهي مهمة لجنة الاقتراحات؟ أثارت هذه المسألة في مجلس النواب عندنا في جلسة ١٣ أبريل سنة ١٩٣٤ فأصدر المجلس قراراً بأن للجنة الاقتراحات فوق حقها في نظر الاقتراحات شكلا (أي من الوجهة الشكلية) أن تبحث موضوع ما يعرض عليها من الاقتراحات ويان ما إذا كانت من الأهمية بحيث يستحق أن ينظر المجلس فيه. ولكن ليس لها أن تقترح أى تعديل للاقتراح المعروض عليها فهذا من اختصاص لجنة الموضوع. ونلاحظ أن لجنة الاقتراحات لا تنظر فقط في « مشروعات القوانين » التي يقترحها أعضاء المجلس بل أيضاً فيما يقدمونه من « الاقتراحات برغبات » والاقتراح برغبة يختلف عن اقتراح القانون كما سترى.

حضره أحد أعضاء المجلس يقدم لمكتب المجلس (التابع له العضو) بالكتابة ، ويجوز الرئيس المجلس به في أول جلسة ليحال على لجنة الاقتراحات « وعلى أن « كل اقتراح بمشروع قانون لأحد أعضاء المجلس يجب أن يكون موقفاً عليه منه ومصوغاً في مواد ومرقفاً بمذكرة إيضاحية « . وأشترطت ألا يوقع أكثر من عشرة نواب على أي اقتراح بمشروع قانون مقدم من أحد الأعضاء حتى لا يتأثر المجلس بكثرة عدد الموقعين (مواد ٧٢ و ٧٣ و ٧٤ لائحة) .

ونلاحظ أنهم يطلقون في فرنسا على مشروع القانون المقدم من الحكومة اسم (Projet de loi) وعلى المشروع الذي يقدمه عضو أو أكثر من الأعضاء كلمة (Proposition de loi) . أما في مصر فإن كلمة مشروع قانون تطلق عادة على مشروعات الحكومة ومشروعات أعضاء البرلمان على السواء (أنظر مع ذلك اللائحة الداخلية لمجلس النواب فإنها سمت اقتراحات الحكومة مشروعات قوانين والاقتراحات المقدمة من أعضاء المجلس اقتراحات قوانين . أنظر أيضاً الأوضاع البرلمانية ص ٦٨ فقرة ٧٦ لفؤاد كمال بك) .

أعمال المشروعات على اللجنة وكيفي نظرها أمام اللجنة فالجس : والحكمة في اشتراط عرض مشروعات القوانين بنوعها على إحدى اللجان البرلمانية قبل مناقشتها في المجلس هي أن كثرة أعضاء المجالس النابية لا تسمح بدراسة هذه المشروعات كما يجب . أما عدد أعضاء كل لجنة قليل نسبياً ونظراً لتخصص كل لجنة في فرع من الفروع (شئون التعليم . الخارجية . المالية . الحربية الخ) فإن أعضائها يكونون عادة أقدر من زملائهم على فهم المشروع والأحاطة بجميع نواحيه وأبداء ما يلزم من الملاحظات أو الاعتراضات . خصوصاً إذا راغبنا أن لكل لجنة أن تطلب مباح الوزير المختص وتناقشه وتسأله عما تريد الوقوف عليه فيما يتعلق بمشروع القانون المقدم من الحكومة ، أما إذا كان المشروع مقدماً من عضو أو أكثر فلجنة مباح ملاحظاتهم ، بل أن من حقهم أن يسموا . فأحالة كل مشروع قانون على لجنة من لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه من شأنه التسهيل على المجلس وإثارة في مناقشته . ويتضمن هذا التقرير عادة الآراء المختلفة التي أبديت في اللجنة وملخص الأسباب التي بنيت عليها ، فيشير

إلى رأى الأقلية ورأى الأغلبية الذى أعتمدته اللجنة ، وما أرائته من التعديلات التى
تتبرح إدخالها على المشروع الأصلى المحال عليها . ويجب أن تقدم اللجنة تقريرها فى
الوقت المناسب حتى لا يتعطل العمل التشريعى ، ولقد نصت اللائحة الداخلية لمجلس
النواب عندنا (مادة ٦١) إن على كل لجنة أن ترفع إلى مكتب المجلس تقريراً عن
كل مشروع أو اقتراح يحال عليها فى مدة لا تتجاوز شهراً إلا إذا قرر المجلس غير
ذلك . فإذا مضى الميعاد المحدد من غير أن يقدم التقرير كان لوضع المشروع أو
الاقتراح أن يطلب من المجلس إحالته على لجنة أخرى . وللمجلس عدا ذلك أن يمد
الأجل بالقدر الذى يراه كافياً لانتهاج العمل أو أن يحيل المشروع أو الاقتراح على لجنة
أخرى يختارها . والكلمة على كل حال فى النهاية للمجلس نفسه فهو الذى يفصل
ويقرر ولا يتقيد حتماً برأى اللجنة التى درست المشروع ولا بتقريرها ولا برأى لجنة
الاقتراحات فقد يرفض مشروعاً وافقت اللجنة عليه أو يقر آخر أشارت برفضه .

وتبين اللوائح الداخلية لكل مجلس كيفية نظر ومناقشة مشروعات القوانين أمامه
وتبدأ المناقشة عادة بتلاوة تقرير اللجنة ثم يتلى المشروع مادة مادة أصلاً وتمديلاً .
وللمضوء المقرر (rapporteur) ، أى الذى كلفته اللجنة التى درست المشروع بوضع تقرير
(rapport) عنه وبالردف عن وجهة نظر اللجنة أمام المجلس ، أن يقدم إيضاحات كلما
أنقضى الحال ذلك . وبعدئذ يبدأ المجلس يبحث ومناقشة المشروع إجمالاً . ثم يؤخذ
الرأى فى الانتقال إلى مناقشة المشروع على وجه التفصيل فإذا قرر ذلك شرع المجلس
فى الحال فى مناقشته مادة مادة أصلاً وتمديلاً . وفى بعض البلاد يتداول المجلس فى
المشروع مرتين فى قراءتين Lectures مختلفتين تفصلهما عادة بضعة أيام^(١) وتقتصر

(١) تنص المادة ٧٩ من لائحة مجلس النواب الداخلية عندنا ، لا يصح قرار
المجلس فى مشروعات واقتراحات القوانين التى تتكون من مادتين فأكثر إلا بعد المداولة
فيها مداولتين منفصلتين ، وبحسب المادة ٨٠ لائحة ، يجب ألا يقل الميعاد الفاصل بين
المداولتين عن ثلاثة أيام على الأقل .

المدالة أو القراءة الثانية غالباً على تلاوة^(١) نصوص المشروع وما يتعلق بها من التعديلات (Amendements)، وأخذ الرأى عليها مادة فائدة ثم على المجموع. ولكن في حالة نظر مشروعات القوانين على وجه الاستعجال يستغنى عادة عن القراءة أو المدالة الثانية.

مع التعديل Droit d'amendement : خطره، معالجته ذلك : وكثيراً ما يخرج المشروع من المجلسين مختلفاً كلية عن المشروع الأصيل الذى قدمته الحكومة أو أقرحه الأعضاء نظراً لما يدخل عليه عادة أثناء نظره ومناقشته في اللجان ثم في المجلس نفسه من التعديلات بالتحويل والحذف أو الزيادة^(٢) إذ أن لكل عضو - لا للجان فقط - اقتراح ما يراه من التعديلات لنصوص مشروعات القوانين التي تعرض على المجلس (ولا يعقل أن يكون لكل عضو حق الاقتراح ولا يكون له حق التعديل وهو أقل قوة من الأول ومتفرع عنه)^(٣). وأخطر هذه التعديلات ما يعين للأعضاء اقتراحه أثناء المناقشة في الجلسة العلنية نفسها، لأن هذه التعديلات الفجائية المرجحة للنصوص المعروضة لا يسبقها درس كافى. وقد يترتب عليها إذا قبلت في الحال بدون تروى ونحت تأثير وقتي تشويه المشروع الأصيل. ولذلك فخطا اللوائح الداخلية للأمر وتنص عادة على أن التعديلات التي يقترحها الأعضاء في الجلسة لا يجوز للمجلس قبولها الساعة بل يجب إحالتها على اللجنة التي درست المشروع الأصيل لفحصها وإبداء رأيا فيها.

(١) يجوز مع ذلك الاستثناء عن تلاوة نصوص مشروعات القوانين التي قرر المجلس نظرها بطريق الاستعجال. هذا ماقرته لجنة الشؤون الدستورية بمجلس النواب عندنا على أثر مناقشة دستورية حادة بين رئيس المجلس المذكور ورئيس الحكومة في جلسة ٢٥ يوليو سنة ١٩٣٧ بخصوص تفسير المواد ١٠٤ دستور ١٩٥٨ و١١٥ لائحة.

(٢) راجع في هذا الموضوع بالنسبة لما عليه الحال في فرنسا على الخصوص : -

Waheed Raafat. Le Droit d'Amendement en France, Revue de Droit Public (Paris), Avril-Juin 1933.

(٣) انظر اللائحة الداخلية لكل من مجلسي الشيوخ والنواب عندنا والمادة ١٠٤ دستور مصرى. لا يجوز لأى المجلسين تقرير مشروع قانون الا بعد أخذ الرأى فيه مادة مادة. وللمجلسين حق التعديل والتجزئة في المواد وفيما يعرض من التعديلات. والمقصود بكلمة مجلسين، هنا أعضاء كل من المجلسين.

ونذكر على سبيل المثال ما ورد في هذا الشأن بلائحة مجلس النواب عندنا (مواد ٨٢ - ٨٥) ذكرت اللائحة المذكورة أولا أنه يجب تقديم كل تعديل كتابة إلى رئاسة المجلس. ثم فرقت بين التعديلات التي تقدم قبل الجلسة المحددة للمداولة الأولى أو الثانية، والتي تقدم في الجلسة نفسها. فالتعديلات التي تقدم قبل الجلسة المحددة للمداولة الأولى أو الثانية يجب على الرئيس أن يحيلها إلى اللجنة التي فحصت المشروع، أما التعديلات التي تقدم في الجلسة وأثناء المداولة الأولى فتمال حتما على اللجنة كلما طلب ذلك مقررهما، ومعنى هذا أنه إذا لم يطلب المقرر أحالتها على اللجنة يجوز للمجلس « قبولها » أو « رفضها » في الحال وفي الجلسة نفسها. ولا خطر في الواقع من السماح للمجلس بقبولها على هذه الصورة وبدون سبق دراسة وفحص في اللجنة إذ أن بحث المشروع لم ينته بعد وسيتداول المجلس فيه ثانية أثناء القراءة الثانية فيمكنه تدارك ما تسرع فيه. أما فيما يتعلق بالتعديلات التي تقدم في الجلسة أثناء المداولة (القراءة) الثانية والأخيرة فقد تشددت اللائحة في قبولها إذ قررت أن للمجلس بعد سماع أبحاث مقدمها وأقوال مقرر اللجنة أن يحيلها على اللجنة أو أن يرفض النظر فيها. « الأحالة » أو « الرفض ». فليس له إذن أن « يقبلها » في الحال بدون أن تفحصها اللجنة التي درست المشروع^(١). وبطبيعة الحال كلما رأى المجلس أحالة التعديل على اللجنة يؤجل نظر المشروع أو الاقتراح الأصلي حتى تنتهي اللجنة من عملها في الأجل الذي يضر به لها.

موافقة كل من المجلسين على مشروع القانون ضرورة في بعضه الدول
« ومنها مصر » : إذا كان البرلمان مكونا من مجلسين وأقر أحدهما مشروع القانون أرسله رئيسه إلى رئيس المجلس الآخر، مادة ١٠٥ دستور مصري « كل مشروع قانون يقرره أحد المجلسين يبعث به رئيسه إلى رئيس المجلس الآخر. وفي البلاد التي تسوى بين المجلسين من حيث الاختصاص التشريعي كما هو الحال في مصر وفرنسا لا بد أن

(١) أنظر مع ذلك فيما يتعلق بالتعديلات المقدمة في مشروعات القوانين التي يقرر المجلس نظرها على وجه الاستعجال مادة ١١٦ من لائحة مجلس النواب عندنا.

يوافق كل من المجلسين على مشروع القانون بنفس الصيغة^(١) وقد يستغرق هذا وقتاً طويلاً وأخذاً ورداً بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ ولنا نص بعض الدساتير والوائح الداخلية في هذه الحالة كما رأينا على عقد لجنة مشتركة مكونة من أعضاء من المجلسين للوصول إلى حل يوفق بين وجهتي نظرهما^(٢) أو على عقد المجلسين بهيئة مؤتمر^(٣)

ومتى وافق كل من المجلسين على مشروع القانون يرفعه رئيس المجلس الذي أقره أخيراً (رئيس النواب أو الشيوخ حسب الأحوال) إلى رئيس الدولة (جلالة الملك في مصر) بواسطة الوزير المختص .

هل الحكومة ملزمة بعرضه مشروعات قوانينها على مجلس النواب أولاً ؟

وترتب على أضعاف سلطة المجالس العليا في كثير من الدساتير الحديثة ضرورة عرض مشروعات القوانين التي تترجمها الحكومة على مجلس النواب أولاً . أما الدستور المصري الذي أحفظ يبدأ المساواة بين مجلسي البرلمان (إلا فيما استثنى بنص صريح) فأنه ترك الحكومة حرة في البدء بعرض مشروعات قوانينها على أي من المجلسين فلما أن تبدأ بعرض المشروع على مجلس الشيوخ أولاً أو على مجلس النواب أولاً . ولا يستثنى من ذلك عندنا إلا الميزانية إذ نصت المادة ١٣٩ دستور على وجوب تقريرها ومناقشتها في مجلس النواب قبل مجلس الشيوخ : « تكون مناقشة الميزانية وتقريرها في مجلس النواب أولاً » . نلاحظ مع ذلك أن المنوع بنص الدستور هو « المناقشة والتقرير » أما التقديم فغير ممنوع ، يجوز إذن تقديم مشروع الميزانية إلى مجلس الشيوخ في الوقت الذي تقدم فيه إلى مجلس النواب ويحق عندئذ لمجلس الشيوخ أن يحيل

(١) فالمشروع الذي لم يوافق عليه إلا أحد المجلسين فقط أو الذي لم يقره المجلسان بنفس الصيغة لا يعتبر قانوناً من الوجهة الدستورية وللمحاكم أن تمتنع عن تطبيقه إذا حصل وأصدره رئيس الدولة خطأ أو سهواً . ولرئيس الدولة أن يتمتع عن إصداره .

(٢) انظر اللائحة الداخلية لمجلس النواب عندنا مادة ١٤٣ .

(٣) كما يحصل عندنا إذا استحکم الخلاف بين المجلسين فيما يتعلق بالميزانية .

مشروع الميزانية المقدم اليه على اللجنة المختصة (لجنة المالية) لدرسه ومجته وإثما لا يجوز له أن يطرحه للمناقشة في الجلسة العلنية إلا بعد فراغ مجلس النواب من نظره وتقريره. ولكن لما كانت الميزانية تشتمل على عدة أبواب فلا شيء يمنع مجلس الشيوخ من مناقشته ونظر الأبواب التي فرغ منها وأقرها مجلس النواب دون حاجة للانتظار حتى يفرغ مجلس النواب من الميزانية بأكملها. وهذا ما جرى عليه العمل عندنا في مصر. فإذا انتهى مجلس النواب من مناقشة وإقرار أبواب الميزانية المتعلقة بوزارة الداخلية أو الخارجية أو التجارة مثلاً جاز لمجلس الشيوخ أن يناقشها وينظرها بدوره بينما يكون مجلس النواب قد أنتقل إلى الأبواب التالية من الميزانية. وهذه الطريقة تساعد على إنجاز العمل ولا غضاضة عليها من الوجهة الدستورية. ومن جهة أخرى ولو أن المادة ١٣٩ دستور لم تذكر صراحة إلا الميزانية إلا أن حكمها يسرى أيضاً على طلبات الاعتمادات الإضافية والتكيلية التي قد تدعو الحال إلى تقديمها للبرلمان بعد إقرار الميزانية إذ أن هذه الطلبات جزء متمم ومتفرع منها فيجب أن يقرها ويناقشها مجلس النواب أولاً.

ومما هو جدير بالذكر، أنه أثناء المناقشات التي دارت في لجنة الثلاثين وخصوصاً في لجنة المبادئ العامة التي شكلتها لجنة الثلاثين من بين أعضائها لوضع المبادئ الأساسية لمشروع دستور سنة ١٩٢٣، رأى بعض الأعضاء ضرورة النص على تقديم جميع مشروعات القوانين التي تقررها الحكومة لا الميزانية فقط على مجلس النواب أولاً بصفته الممثل الأول للشعب. ولكن رفضت الأغلبية هذا الرأي وأشارت لجنة المبادئ العامة إلى ذلك في تقريرها (الذي يحسن الرجوع إليه في تفسير نصوص دستورنا) قالت: «ولما كان للحكومة حق اقتراح القوانين بصفتها الهيئة التي يستعمل الملك سلطته التشريعية بواسطتها فقد نظرت الهيئة فيما كانت مشروعات القوانين التي تقدم من الحكومة يجب تقديمها لأحد المجلسين أولاً أم لا. فذهب رأى بوجود البدء بعرضها على مجلس النواب لا اعتباره الهيئة الأولى من هيئات البرلمان الأكثر تمثيلاً للأمة. لكن اللجنة لم تأخذ بهذا الرأي لمناقشته للقاعدة الأساسية قاعدة تساوي المجلسين في الحقوق، ولا اعتباره خطأ مجلس الشيوخ كهيئة عليا بالنسبة لمجلس النواب، ولأن من

القوانين وأمور الدولة التشريعية ما يقتضى السرعة وقد يكون مجلس النواب مشتغلاً بالنظر فى قانون آخر غير القانون المطلوب أو لأى سبب آخر وعلى ذلك أقرت اللجنة المبدأ المقرر فى كثير من النظم الدستورية ، مبدأ أن للحكومة الحق فى أن ترض مشروعات قوانينها ابتداء على أى المجلسين شئت ما خلا الميزانية للأسباب التى سيجى شرحها عند الكلام فى الميزانية » .

موافقة المجلسين لا تكفى فى معظم البلاد الملكية لتمام القانون بل لابد من موافقة رئيس الدولة أيضاً . من التصديق ومنه الفيتو : بعض الدول الجمهورية تقرر أن مشروع القانون متى أقره البرلمان تختم أصدره والعمل به بدون توقف على إرادة رئيس الجمهورية فلا يملك رئيس الجمهورية حق رفض هذه المشروعات أو الاعتراض عليها . وفى جمهوريات أخرى لرئيس حق الاعتراض التوقيفى (Veto suspensif) فقط على مشروعات القوانين . ولكن يمكن التغلب على إرادته وحله على إصدارها إذا أقر البرلمان هذه المشروعات ثانية بالأغلبية العادية (فرنسا) ^(١) أو بأغلبية ممتازة (تشيكوسلوفاكيا مثلاً دستور ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٠ مواد ٤٧ و ٤٨ ^(٢)) .

أما فى الدول الملكية على الخصوص فلا يكفى أن يقر كل من المجلسين المشروع حتى يصبح قانوناً بل لابد من أن يوافق عليه الملك موافقة صريحة وبدون هذه الموافقة لا يتم القانون مهما كانت الأغلبية . وحق الملك فى الرفض مطلق لا يمكن التغلب عليه بالتصويت على القانون من جديد . وهذا هو الحل الذى أخذ به كل من

(١) فى فرنسا لرئيس الجمهورية أن يعيد المشروع للبرلمان فى مدى شهر طالبا من المجلسين فى رسالة مسببة (Message motivé) إعادة النظر فيه . ولكن إذا أقر المجلسان المشروع ثانية بالأغلبية العادية وجب على رئيس الجمهورية إصداره (قانون ١٦ يولية سنة ١٨٧٥ الدستورى) ولم يستعمل رئيس الجمهورية هذا الحق مطلقاً منذ سنة ١٨٧٥ . ويلاحظ أن حق الفيتو الفرنسى ضعيف جداً يمكن التغلب عليه بالأغلبية العادية .

(٢) وفى الولايات المتحدة كما رأينا لا يمكن التجاوز عن فيتو رئيس الجمهورية إلا بأغلبية الثلثين فى كل من المجلسين ، لكن نظام الولايات المتحدة رئيسى لا برلمانى .

دستورى سنة ١٨١٤ وسنة ١٨٣٠ الفرنسين ودستور بروسيا الملكى قبل سنة ١٩١٩ . وهو موجود نظرياً على الأقل فى دساتير بلجيكا ورومانيا وانجلترا وغيرها . فيجوز للملك فى هذه البلاد بحسب نص الدستور أن يعطل مشروعات القوانين التى يقرها البرلمان برفضه الموافقة ، عليها ولا يستطيع البرلمان قانوناً ولا دستوراً أن يمرر المشروعات المذكورة بالرغم من ارادة الملك حتى لو أقرها من جديد بالأجماع . ويعرف حق الملك هذا بحق التصديق (droit de sanction)^(١) فنص الدستور البلجيكى مادة ٦٩ على أن « الملك يصدق على القوانين ويصدرها » Le Roi sanctionne et promulgue les lois . وذكرت المادة ٨٨ من دستور رومانيا الحالى أن « الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويمكنه أن يرفض التصديق » il peut refuser sa sanction . وفى إنجلترا إذا وافق الملك على المشروع الذى أقره البرلمان يذيله بهذه العبارة الفرنسية القديمة Le Roy le Veult . أما إذا رفض التصديق فإنه يكتب Le Roy s'avisera أى أنه سيتبصر أو سيتروى فى الأمر . لحق التصديق بشرك الملك اذن أشراكاً فعلياً فى التشريع وأرادته فيما يتعلق بسن القوانين تعادل ارادة البرلمان تماماً ، فلا الملك يستطيع أن يستغنى عن موافقة البرلمان ولا البرلمان يستطيع أن يتجاوز عن ارادة الملك . وغالى بعض الشراح البروسيين فى قيمة حق التصديق هذا فقررُوا أن مناقشة البرلمان وأقراره لشروع القانون ليس إلا من قبيل الأهمال التحضيرية والقانون لا يكتسب قوته فى نظرهم إلا من تصديق الملك ، فمن يملك التصديق يملك السلطة التشريعية حقيقة . ولكن حق التصديق المطلق يتعارض مع الديمقراطية الحقة والاعتراف بأن الأمة هى مصدر السلطات . وفى النظام البرلمانى على الخصوص لا يتفق حق التصديق فى نظرنا مع ما يقرره هذا النظام من أن « الملك لا يتولى سلطته إلا بواسطة وزرائه » . وبما أن الملك غير مشغول والوزراء هم المسؤولون فعلياً أن يتقيد الملك بمشورة وزرائه

(١) يقسم بعض الكتاب حق الاعتراض أو الفيتو الى مطلق veto absolu ومؤقت veto suspensif وما يسمونه حق الاعتراض المطلق هو فى الواقع حق تصديق droit de sanction لأن هذا الأخير يتضمن حق رفض مشروع القانون رفضاً باتاً لا يقبل النقض وهى نفسها النتيجة المترتبة على ما يسمونه الفيتو المطلق .

فإذا وافق كل من البرلمان والوزارة على مشروع قانون فلا يجوز للملك أن يعطله الى
مالا نهاية برفض التصديق عليه . قد يرى الملك أن الوزارة والبرلمان الذي تمتد عليه
لا يمثلان الأمة حقيقة أو أن أغلبية الأمة معارضة للمشروع ولكن في هذه الحالة أمام الملك
سلح آخر للوقوف على حقيقة رأى الأمة ولأعادة التناسق والانسجام بينها وبين
البرلمان وهو عزل الوزارة وحل البرلمان وعمل انتخابات جديدة. فإذا أنصرت الأغلبية
القديمة وأقرت القانون من جديد فواجب الملك الدستوري يقضي عليه بالا يظل متمسكا
برفض المشروع بالرغم من أرادة الأمة والبرلمان. وألا فيلزم أن يكون لدى البرلمان من
الوسائل القانونية ما يمكنه من تنفيذ أرادته بالرغم من معارضة الملك منا لتفانم النزاع
ينهما وحفظا لسيادة الأمة . وفي الواقع أصبح حق التصديق معطلا في البلاد التي
نصت عليه. ففي بلجيكا لم يستعمل الملك حقه في رفض التصديق إلا نادرا. وفي انكلترا
لم يرفض الملك التصديق على قانون أقره البرلمان منذ سنة ١٧٠٧ . ولذلك كله وتحاشيا
من حشو الدساتير بنصوص قد لا تطبق أو مصيرها التعطيل أكتفت بعض الدساتير
الملكية الحديثة بمنح الملك حق فيتو أو حق أعترض توقيني مؤقت - كما هو الحال في
بعض الجمهوريات (فرنسا. تشيكوسلوفاكيا. الولايات المتحدة) - بدلا من حق التصديق
المطلق الذي رأيناه . وأحسن مثل لذلك الدستور المصري . تنص المادة ٢٥ من
دستور سنة ١٩٢٣ على أنه « لا يصدر قانون إلا إذا قرره البرلمان وصدق عليه
الملك. » وذكرت المادة ٣٤ أن « الملك يصدق على القوانين ويصدرها » . وجاء في
المادة ٣٥ أنه إذا لم ير الملك « التصديق » على مشروع قانون . . الخ . وبالرغم من استعمال
وتكرار كلمة « تصديق » Sanction في هذه المواد فإن الحق المعطى للملك عندها هو
في الحقيقة حق أعترض توقيني أو فيتو (Veto suspensif) لا حق تصديق بالمعنى
المعروف . اذ رفض التصديق كما رأينا مطلق لا يمكن التغلب عليه بأقرار القانون من
جديد من البرلمان حتى ولو بأغلبية ممتازة أو بأجماع الآراء، أما حق التصديق المزعم
الذي ينص عليه دستور سنة ١٩٢٣ فيمكن التغلب عليه بأتباع الإجراءات التي نصت
عليها المادتان ٣٥ و ٣٦ من الدستور :

مادة ٣٥ ، دستور سنة ١٩٢٣ « إذا لم ير الملك التصديق على مشروع

قانون أقره البرلمان رده اليه في مدى شهر لإعادة النظر فيه . فإذا لم يرد القانون في هذا الميعاد عد ذلك تصديقاً من الملك عليه وصدر »

مادة ٣٦ - « إذا رد مشروع القانون في الميعاد المتقدم وأقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر . فان كانت الأغلبية أقل من الثلثين أمتنع النظر فيه في دور الانتقاد نفسه فإذا عاد البرلمان في دور انتقاد آخر ألى اقرار ذلك المشروع بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر » . أى أن موافقة البرلمان على المشروع مرة ثانية بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين في دور الانتقاد نفسه أو بأغلبية الآراء المطلقة فقط في دور انتقاد آخر يسقط أعترض الملك، وهذا من خصائص حق الفيتو لاحق التصديق^(١) .

والسبب في احتفاظ مواد الدستور عندنا بعبارة « حق التصديق » مع تحول هذا الحق في الواقع الى حق فيتو توقيني يفسره ما جاء في المناقشات في لجنة الثلاثين وتضارب الآراء حينئذ في هذا الموضوع . فبعض الأعضاء كان لا يرى مانعاً من الاحتفاظ للملك بحق التصديق كاملاً كما هو الحال في معظم الدول الملكية الأوروبية أو تقيده بالقدر الضروري جداً . ودافع عن هذا الرأي على الخصوص في لجنة

(١) ما قلناه عن دستور سنة ١٩٢٣ ينطبق أيضاً على دستور سنة ١٩٣٠ حقيقة ان هذا الأخير قوى كثيراً من حق أعترض الملك ولكنه لم يحول حق الاعتراض أو الفيتو هذا الى حق تصديق ونورد هنا المواد ٣٥ و ٣٦ من دستور سنة ١٩٣٠ لمقارنتها بالمواد ٣٥ و ٣٦ من الدستور الحالي (دستور سنة ١٩٢٣) .

مادة ٣٥ دستور سنة ١٩٣٠ . إذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رده اليه في مدى شهرين لإعادة النظر فيه — فإذا لم يرد القانون في هذا الميعاد عد ذلك رفضاً للتصديق (عد ذلك تصديقاً في دستور سنة ١٩٢٣) — ولا يجوز أن يعيد البرلمان في دور الانتقاد نفسه النظر في مشروع رفض التصديق عليه .

مادة ٣٦ دستور سنة ١٩٣٠ . إذا أقر البرلمان ذلك المشروع في دور انتقاد آخر من الفصل التشريعي نفسه بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر كذلك اذا عاد البرلمان بعد انتخابات جديدة الى اقرار ذلك المشروع بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر » .

الثلاثين المرحوم عبد الحميد مصطفى باشا وعبد الحميد بك بدوي (باشا الآن) (١) .
أما الفريق الآخر وعلى رأسه على بك ماهر وعبد العزيز بك فهم فكان معارضا
في تقرير حق التصديق للملك وسمى لتقيده قيداً كبيراً وأستقر الرأي في النهاية
على الأخذ بالحل الوسط الذي قرره الدستور في المواد ٣٥ و ٣٦ . وقد عبر عبد العزيز
بك (باشا) فهمي عما كان يجول في خاطر هذا الفريق في جلسة ٢١ يونيو سنة ١٩٢٢
من جلسات لجنة الثلاثين قال : « حق التصديق وحق الحل (٢) مقرران في الدساتير
جميعاً والتقاليد هي التي تحدّد صور استعمال هذه الحقوق ويرى (بعض الأعضاء)
الأكتفاء بتقرير الحقيين تاركا التفاصيل وتطبيقها لتقاليد والظروف وهذه الفكرة على
وجاهتها قد وجدت رداً عليها في اللجنة ذلك أن الأكتفاء بالنص على حق التصديق
والحل من غير إشارة الى ما نحن الآن بصدده يكسب تلك القوة المظلمة قوة الملك
سلطة كبيرة في إيقاف أعمال البرلمان والتحكم في شأن القوانين . وقد أردنا أن قيد
هذا الحق فتادياً من مداخلة هذه القوة الهائلة وحتى لا تكون للملك الكلمة الأخيرة
في أعمال البرلمان لأن حق التصديق المطلق يقتضي حق الرفض المطلق ويجعل الكلمة
الأخيرة للملك . وهذا يتناقض مع ما قررناه من أن كل سلطة مستمدة من الأمة . وقد
قال العلماء بوجوب تحديد حق التصديق رغم وجوده في كل الدساتير تحديداً ينتهي
بعد استعماله (٣) . نلاحظ فقط أن قيد حق التصديق على الوجه المذكور يقلبه الى
حق قبض مؤقت لأن من طبيعة التصديق أن يكون مطلقاً .

(١) أنظر مجموعة محاضر اللجنة العامة (لجنة الثلاثين) جلسات ١٥ و ١٩ و ٢٠ يونيو سنة ١٩٢٢ .

(٢) كان النص المعروض للنقاش يقرن حق التصديق بحق الحل ولذا تكلم
عنهما الخطيب معاً .

(٣) أنظر مجموعة محاضر اللجنة العامة (لجنة الثلاثين) ص ٥٩ انظر أيضاً ما قاله
على ماهر بك (باشا) في جلسة ١٥ يونيو سنة ١٩٢٢ نقداً لحق التصديق المطلق . قررنا
في صدر دستورنا أن مصدر السلطات هي الأمة واليوم يعرض علينا مبدأ يقرر للملك
حقوقاً كبيرة ومتعددة وليست بمتفقة مع سلطة الأمة . فقد جعل للملك بعد موافقة
المجلسين على قانون أن يحفظ ذلك القانون فلا يصدق عليه ولا يردده ... حكمة الأمة

لا يجوز عنده من نصري (Droit de sanction) بالمعنى الصحيح أو فيما

يتعلق بتنقيح الدستور : — أذ يستحيل قانوناً في مصر تنقيح الدستور وتعديله بدون موافقة الملك وحق الملك هنا مطلق فكل قرار يصدره البرلمان بالتنقيح لا يمكن أن ينفذ ما دام الملك لا يوافق عليه . وأشرت المادة ١٧٥ دستور تصديق الملك في مرحلتين قالت « لأجل تنقيح الدستور يصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة لأعضائه جميعاً قراراً بضرورته وبتحديد موضوعه فإذا صدق الملك على هذا القرار يصدر المجلسان بالاتفاق مع الملك قرارهما بشأن المسائل التي هي محل للتنقيح ولا تصح المناقشة في كل من المجلسين إلا إذا حضر ثلثا أعضائه وبشروط لصحة القرارات أن تصدر بأغلبية ثلثي الآراء » .

فإذا أصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة لأعضائه قراراً بضرورة تنقيح الدستور وبتحديد موضوعه لا بد من تصديق الملك على هذا القرار حتى ينفذ فإذا رفض التصديق استحال السير في إجراءات التنقيح . وإذا صدق الملك في هذه المرحلة الأولى وتناقش المجلسان في صيغة التنقيح وموضوعة وأنفقوا على النصوص الجديدة فلا بد أيضاً في هذه المرحلة الثانية من موافقة الملك ولا يمكن الاستثناء عن هذه الموافقة بمحال .

هذا النظام لم تقرره لجنة الثلاثين بل وضعته اللجنة الاستشارية التشريعية (وهي اللجنة الحكومية المكلفة بمراجعة مشروعات القوانين وحكها صياغتها) وقالت لتسويفه

مجتمعة في المجلسين تتفق على رأى والحكومة تشاركهما طول مدة البحث ثم يأتي الملك فيقدم ما اتفق عليه بمثلو الأمة . أن الملك وله تلك المكانة العليا ينبغي أجلاً للمقامه أن يبقى بعيداً عن كل هذه المنازعات وأن نربأ به أن يصادم أمته . هذا الحق (التصديق) لا وجود له في الدساتير قالوا أنه يوجد في إنجلترا وهذا غير صحيح لأنه كان موجوداً لغاية سنة ١٧١٤ (الصواب ١٧٠٧) ولكنه لم يستعمل بعد ذلك التاريخ . فحق لم يستعمل مدة قرنين نشأت فيها كل الحياة الدستورية الحديثة لا يجوز أن نأخذ به في دستورنا على أن القواعد الدستورية في إنجلترا تقرر بالتقدم وقد ترتب على عدم استعمال هذا الحق في العهد الأخير أن تقررت قاعدة أن الملك يجب أن يصدق على ما يقرره المجلسان » .

أنه ما دام الدستور منحة من الملك فلا بد من اشتراك الملك في تعديله وعلى ذلك فرض التصديق يجب أن يكون في مسألة تنقيح الدستور مطلقاً .

أما فيما يتعلق بالتشريع العادى أى القوانين العادية فالحق المطلق للملك ليس « تصديقاً » كما تقول مواد الدستور (٢٥ و ٣٤ و ٣٥) بل حق فئو أو اعتراض توفى ليس الا .

أصدار القوانين ونشرها : — إذا وافق رئيس الدولة على القانون أو اعترض عليه وسقط هذا الاعتراض باتباع الإجراءات التى ينص عليها الدستور في هذه الحالة (مواد ٣٥ و ٣٦ دستور مصرى مثلاً) فلا يبقى إلا إصدار القانون ونشره . والأصدار (Promulgation) والنشر (Publication) من اختصاص السلطة التنفيذية عادة لا السلطة التشريعية . فتص المادة ٣٤ دستور مصرى على أن الملك يصدق على القوانين ويصدرها . وجاء فى المادة ٣٦ من الدستور نفسه : — « تكون القوانين نافذة فى جميع القطر بأصدارها من جانب الملك ويستفاد هذا الأصدار من نشرها فى الجريدة الرسمية ، وتنفذ فى كل جهة من جهات القطر المصرى من وقت العلم بأصدارها ، ويعتبر أصدار تلك القوانين معلوماً فى جميع أنحاء القطر المصرى بعد نشرها بثلاثين يوماً ، ويجوز قصر هذا الميعاد أو مده بنص صريح فى تلك القوانين » .

الأصدار غير النشر : — وظاهر أن « الأصدار » غير « النشر » فلا إصدار عمل قانونى لا بد منه لتام القانون ذاته ^(١) وليس لقانون وجود بدونه وهو يتضمن شيئين : (١) الشهادة أو الأقرار من رئيس الدولة بأن القانون قد قرره البرلمان كما تقتضيه نصوص الدستور . (٢) ويتضمن الأصدار فى الوقت نفسه الأمر لجميع الهيئات والسلطات فى الدولة بتنفيذ القانون المذكور كل فيما يخصه بأعتبره جزءاً من قوانين الدولة . والأمر المذكور موجه قبل كل شئ إلى رجال السلطة التنفيذية ولذا فن الطبيعى أن يتولى مهمة أصدار القوانين رئيس السلطة التنفيذية الأعلى أى رئيس

(١) أختلف فى تكييف الأصدار هل هو عمل تشريعى أو عمل تنفيذى وعلى أى حال ليس للتشريع قيمة بدونه .

الدولة (الملك أو رئيس الجمهورية) . ويكون الأصدار في شكل مرسوم يحمل عادة دياجة مخصوصة وهذه الدياجة في مصر هي الآتية : - « نحن ... ملك مصر » أما إذا كان الملك قاصراً - كما كان الحال قبل بلوغ جلالة الملك فاروق الأول سن الرشد السيامي في ٢٩ يوليو سنة ١٩٣٧ - فيكتب : باسم صاحب الجلالة ملك مصر ، مجلس الوصاية) قرر مجلس الشيوخ ومجلس النواب القانون الآتي نصه ، وقد صدقنا عليه وأصدرناه ، (ثم يأتي بعد ذلك نص القانون كما أقره البرلمان مادة مادة) .

ويختتم مرسوم الأصدار بالعبارة الآتية : « نأمر بأن يصمم هذا القانون بخاتم الدولة وأن ينشر في الجريدة الرسمية وينفذ كقانون من قوانين الدولة »

« صدر بمرأى عابدين أو القبة أو رأس التين الخ . يوم ... سنة ... » وعلى ذلك إمضاء الملك (أو الأوصياء على العرش إذا كان الملك قاصراً) والوزير أو الوزراء المختصين ، أذ القاعدة أن « جميع توقيعات الملك في شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » (مادة ٦٠ دستور مصرى) .

أما نشر القوانين (Publication) فليس عملاً قانونياً بل مادياً ويكون كما رأينا بظهور القانون في الجريدة الرسمية للدولة^(١) . ولا يصح أن ينفذ قانون على الأفراد قبل نشره لأنه إذا كانت « لا يصح لأى فرد الادعاء بعدم معرفة القوانين » (Nul n'est sensé ignorer la loi) فيجب على الأقل أن تكون هذه القوانين قد نشرت . ولا ينفذ القانون عادة بمجرد نشره في الجريدة الرسمية بل بعد ذلك بفترة من الزمن حتى يعطى للأفراد في جميع أنحاء الدولة الفرصة للأطلاع عليه . وفي مصر هذه المدة ٣٠ يوماً من تاريخ النشر ،^(٢) لكن يجوز قصر هذا الميعاد أو مده بنص

(١) « الوقائع المصرية » في مصر .

(٢) العبرة بتاريخ النشر لا بتاريخ الأصدار فقد يصدر القانون في ٨ يونيه مثلاً ولكن لا ينشر في الوقائع المصرية ألا في ١٧ يونيه .

صريح في تلك القوانين « (مادة ٣٦ دستور) . وأستنادا على هذا النص تنقض بعض القوانين أحيانا بسريان مفعولها من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية .

رئيس الدولة في إصدار القوانين : ليس الإصدار مقام من مفوض الملك أو رئيس الجمهورية وإنما هو واجب يتحتم القيام به إذا سقط من الاعتراض الممنوع له أو أنهرت صرته :-

ورئيس الدولة ليس حراً في إصدار القوانين أو عدم إصدارها فإذا لم يعطه الدستور حق التصديق أو حق القيتو فليس له أن يستند على سلطة الأصدار لخلق لنفسه منها حق اعتراض لم يمنحه إياه الدستور . كذلك الحال إذا كان الحق الممنوح لرئيس الدولة هو حق اعتراض توقيني *Veto suspensif* يمكن التغلب عليه إذا أقر البرلمان المشروع مرة ثانية بأغلبية عادية أو ممتازة . فإذا اعترض رئيس الدولة في هذه الحالة على مشروع قانون أقره البرلمان ووافق عليه هذا الأخير ثانية بالأغلبية المطلوبة وجب على رئيس الدولة إصداره بعد ذلك وإلا كان مخالفاً للدستور (انظر مادة ٤٩ دستور تشيكوسلوفاكيا و ٣٦ دستور مصرى) . ولكن ما العمل إذا امتنع رئيس الدولة بالرغم من ذلك عن إصدار القانون ؟ يمكن مؤاخذة الوزارة وأسقاطها إذا كان هذا الامتناع بناء على نصيحتها . أما إذا كان الامتناع راجعاً إلى رئيس الدولة نفسه فينشأ عنه أزمة دستورية بينه وبين البرلمان ، وفي الدول الجمهورية يمكن محاكمة رئيس الجمهورية على مخالفته للدستور أما في البلاد الملكية فالقاعدة كما نعلم أن ذات الملك مصونة لاتمس ، فهو لا يسأل سياسياً ولا جنائياً . وعليه لحل هذه الأزمة كغيرها من الأزمات المبنية على مخالفة الملك للدستور لا يوجد إلا الطرق المتتوية كالأضراب الوزاري ، أى استقالة الوزارة وأتفاق جميع الأحزاب على عدم قبول الوزارة إلا إذا خضع الملك لأحكام الدستور . في استطاعة الملك في الغالب أن يجد من يؤلف الوزارة في هذه الظروف كأن يكون وزارة من أشخاص خارجين عن البرلمان ، ولكن بما أن هذه الوزارة لن تحوز ثقة البرلمان فلا مفر من حله وتعطيل الحياة النيابية ! نكرر القول أن حل هذه الازمات المبنية على مخالفة نصوص الدستور الصريحة يتوقف

في نهاية الأمر على يقظة الأمة ، واحترام كل فرد أو هيئة لواجباته ، وشعوره بمسئوليته . ولا شيء يمنع من النص في الدستور نفسه على أنه إذا امتنع رئيس الدولة بغير حق عن إصدار القانون الذي أقره البرلمان تولت هذا الإصدار هيئة أخرى ككتب مجلس النواب مثلا . وطريقة إصدار القوانين بواسطة المجلس النيابي نفسه أخذ بها دستور استونيا الصادر في ١٥ يونيو سنة ١٩٣٠ (مادة ٥٣) • مكتب الجمعية الوطنية (المجلس النيابي) مكلف بإصدار القوانين التي تقرها هذه الجمعية ، ولكن هذا الدستور كما رأينا لم يأخذ بالنظام البرلماني بل بنظام حكومة الجمعية واضعف من اختصاصات ونفوذ السلطة التنفيذية إلى أقصى حد ، أما في الدول البرلمانية فيندر وجود نص كهذا .

مرة الاصرار : - لم يحدد الدستور المصري صراحة مدة لإصدار القوانين التي يوافق عليها البرلمان بعكس بعض الدساتير الأخرى . فينص الدستور الفرنسي مثلا (قانون ١٦ يوليو سنة ١٨٧٥ الدستوري مادة ٧) أن على رئيس الجمهورية أن يصدر القوانين التي أقرها البرلمان نهائيا في مدى شهر من تبليغها للحكومة من آخر مجلس أقرها ، ويجوز للبرلمان أن يقرر إصدارها على وجه الاستعجال وحينئذ يجب على رئيس الجمهورية إصدارها في ظرف الثلاثة أيام . هل معنى ذلك أن الملك في مصر مطلق الحرية في اختيار وقت الإصدار ؟ كلا فإن الإصدار كما قلنا واجب أو تكليف لا حق شخصي للملك فإذا وافق البرلمان على المشروع ولم يعترض الملك عليه وجب إصداره بدون تأخير . وهذا مستفاد ضمنا من نص المادة ٣٥ دستور فأنها لم تعط الملك الا شهرا واحدا للموافقة على مشروع القانون أو رده ثانية الى البرلمان لإعادة النظر فيه ، « فإذا لم يرد القانون في هذا الميعاد عد ذلك تصديقا من الملك عليه وصدر » . فبأنهاء الشهر بدون استعمال حق الاعتراض نزول آخر عقبة دستورية في وجه المشروع ولا يفهم بعد ذلك كيف يظل معطلا بدون إصدار . فسياق النص وروحه يفهم منه أن مدة الإصدار الطبيعية عندنا شهر واحد كما هو الحال في فرنسا أيضا .

وطالما أن مدة الشهر هذه لم تنته فالملك غير ملزم دستوريا بإصدار القانون لائن له أن يعترض عليه في أثناءها ، أما إذا أصدر الملك المشروع في مدة الشهر عد ذلك تنازلا منه عن حق الاعتراض (التصديق المزعوم) المعطى له .

هل لرئيس الدولة برفعه إصدار مشروع قانونه أقره البرلمان بحجة أنه مخالف للدستور ؟ - لفرض أن رئيس الدولة لم يمنح حق الاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمان أو أنه يملك هذا الحق ولكن البرلمان أقر القانون مرة ثانية بالأغلبية والأجراء المطالبة وقضى بذلك على حق الاعتراض الذي لرئيس فهل لهذا الأخير بعد ذلك أن يتمتع عن إصدار مشروع القانون بحجة عدم دستورية ؟ لا تنص الدساتير عادة على هذه المسألة بل تتركها للظروف والعادات ويرى البعض ، وهو رأى وجيه معقول ، التمييز بين حالتين : الحالة الأولى أن تكون مخالفة مشروع القانون للدستور واضحة لا تحتاج إلى دليل شأن كل الميوب الشككية . فإذا أقر المشروع أحد المجلسين فقط ورفع إلى رئيس الدولة على أنه قرر في المجلسين ، فهالاشك فيه ان لرئيس الدولة الامتناع عن إصدار المشروع المذكور وأعادته إلى البرلمان لأخذ موافقة المجلس الآخر عليه . وكذلك الحال إذا كانت الصيغة التي وافق عليها أحد المجلسين تختلف عن الصيغة التي أقرها المجلس الثاني ، إذ يلزم ان يقرر المجلسان المشروع بنفس الصيغة . أما إذا كانت مخالفة مشروع القانون للدستور متعلقة بالموضوع لا بالشكل فالأفضل تركه لخص دستوريته أو عدم دستوريته للمحاكم نفسها فأنها أبعد عن الظن ، كما أن الاعتراف لرئيس الدولة بالامتناع عن إصدار القانون في هذه الحالة يخشى منه تحكم السلطة التنفيذية في أعمال البرلمان^(١).

(٢) وظيفه البرلمان المالية : - وجدت المجالس النيابية في الأصل للموافقة على الضرائب التي يطلبها الحاكم . فالوظيفة المالية للمجالس النيابية تسبق تاريخياً وظيفتها التشريعية . ولما زاد نفوذ الهيئات النيابية ازدادت سلطتها على المالية العامة . وفي الدول البرلمانية على الخصوص للبرلمان الرقابة التامة على مالية الدولة بما له من الرقابة على الوزراء والحق في أسقاط الوزارة .

(١) ملاحظة هامة : ظاهر بما تقدم أن مشروع القانون يمر بعدة مراحل متتابعة حتى يصير قانوناً نافذاً : (١) الآلة اح وهو أول خطوة في سبيل العمل التشريعي : (٢) المناقشة والاقرار في كل من المجلسين : (٣) رفعه الى رئيس الدولة لأعتاده . وقد يكون لرئيس الدولة حق التصديق أو فقط حق الاعتراض التوقيفي : (٤) الإصدار : (٥) النشر .

الموافقة على الميزانية : - وأم الأعمال المالية التي تقوم بها البرلمانات في الوقت الحاضر هي الموافقة على الميزانية . والميزانية هي المستند المشتمل على بيان مصروفات وأيرادات الدولة ، بموجبه يرخص للحكومة في أخاقي الأولى وتحصيل الأخرى ، وهي تقدم للبرلمان سنوياً . ومناقشتها تستغرق عادة شطراً كبيراً من وقت البرلمان خصوصاً في مجلس النواب صاحب الكلمة الأولى والأخيرة في هذه المسائل . ونظر الميزانية يستدعي فحص أعمال الحكومة كلها من إدارية وسياسية واجتماعية واقتصادية . وهذا الفحص يؤدي بطبيعته الى أعراب الاعضاء عن رغبتهم العديدة في تسيير بعض المصالح الأميرية في وجهة معينة ، كما يؤدي الى مناقشة الحكومة في سياستها العامة ومحاسبتها واستجوابها عن تصرفاتها المختلفة . ولهذا كله تقدم الميزانية عادة للبرلمان قبل ابتداء السنة المالية بعدة أشهر حتى يقضى له خصصاً لخصصاً كافياً . مادة ١٣٨ دستور مصرى « الميزانية الشاملة لأيرادات الدولة ومصروفاتها يجب تقديمها الى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها واعتمادها ، والسنة المالية يعينها القانون ، وتقر الميزانية بابا بابا . » ومنذ سنة ١٩٣٧ تبدأ السنة المالية في مصر في أول مايو وعليه يرسل مشروع الميزانية الى البرلمان في أول فبراير على الأكثر . وبحصل كثيراً (١) ان تبدأ السنة المالية قبل ان يفرغ البرلمان من دراسة الميزانية وتقررها وفي هذه الحالة تنص بعض الدساتير على انه يعمل بالميزانية القديمة حتى تصدر الميزانية الجديدة . وقد أتبع هذه الطريقة الدستور المصرى مادة ١٤٢ : « إذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة . ومع ذلك إذا أقر المجلسان بعض أبواب الميزانية

(١) تكرر وقوع ذلك في مصر وبالرغم من الشكوى العامة من هذه الحالة فان البرلمان لم يفرغ من مناقشة وتقرير مشروع ميزانية سنة ١٩٣٧ - ١٩٣٨ المالية إلا في أواخر يوليو (٢٧ يوليو سنة ١٩٣٧) ، مع أن السنة المالية بدأت فعلاً في أول مايو السابق على ذلك أى منذ ثلاثة شهور .

أمكن العمل بها موقعا^(١) ». ونصت المادة ١٤٠ من دستورنا الحالى أنه لا يجوز
فض دور الأنقاد قبل الفراغ من تقرير الميزانية (ولا أثر لهذا النص فى دستور سنة
١٩٣٠ الملقى). ونحال الميزانية كسائر مشروعات القوانين على اللجنة المختصة فى كل
مجلس لدراستها ، وهذه اللجنة هى لجنة المالية . وهى تقبلها على لجنتها الفرعية (لجنة
الميزانية) . وفى ٣١ يناير سنة ١٩٢٧ اقترح دولة سمد باشا زغلول رئيس مجلس النواب
حينئذ أنه مع أحالة مشروع الميزانية على اللجنة المالية تكلف سائر اللجان فى الوقت عينه
بأن تدرس كل منها من الوجهة الإدارية مشروع ميزانية الوزارة التى هى مختصة بنظر
مشروعاتها . وبعد أن تنتهى كل لجنة من بحثها على هذه الصورة تقدم بنتيجة بحثها
تقريراً يرسل إلى لجنة المالية ، وتنتدب أحد أعضائها مقررًا لأبداء وجهة نظرها أمام تلك
اللجنة . وبهذه الطريقة تشترك جميع اللجان تقريباً فى نظر الميزانية فتخفف عن لجنة
المالية عملها . وتحصل المداولة فى الميزانية مرة واحدة (خلافاً لقوانين المادية) لأنها
ذات صيغة مستعجلة . وتبدأ المداولة فى كل من المجلسين بتلاوة تقرير لجنة المالية ، ثم
بالمناقشة العامة . ثم يعرض أبواب الميزانية باباً باباً وسماع تقرير اللجنة عن كل منها ، ومناقشته
وسماع بيانات الوزير المختص ، وأخذ الرأى على كل باب بمفرده . وبعد الانتهاء من
التصويت على جميع أبواب المصروفات يأخذ رئيس المجلس الرأى على مجموعها (الذى
هو عبارة عن إحدى مواد مشروع قانون الميزانية) . وكذلك الحال بعد الانتهاء من
التصويت على جميع أبواب الإيرادات . ثم يؤخذ الرأى فى النهاية على مجموع الميزانية
(المصروفات والإيرادات) . ولكل من الأعضاء أثناء نظر الميزانية أن يقترح ما يراه
من التعديلات فى نصوص مشروعاتها بالحذف أو الأناقص أو الزيادة وتعامل هذه
التعديلات amendements معاملة سائر التعديلات التى تقدم أثناء نظر المشروعات
الأخرى . وبما أن المداولة فى الميزانية لا تحصل إلا مرة واحدة - كما قدما - فلا يجوز

(١) حتى لا تعطل الميزانية بما قد يقع من الخلاف بين المجلسين (الشيوخ
والنواب) قضى دستورنا المصرى كما نعلم (مادة ١٩٦) أنه « إذا أستحكم الخلاف
بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية يحل بقرار يصدر من المجلسين مجتمعين
بهيئة مؤتمر بالأغلبية المطلقة » .

للمجلس أن يقرر قبول التعديلات التي يقترحها أعضاؤه أثناء الجلسة فوراً قبل الأحالة على اللجنة المختصة، ولكن جرى مجلس النواب في مصر على خلاف هذه القاعدة، إذ أنه كثيراً ما يعتمد ما يقدم له من التعديلات في الجلسة أثناء نظر الميزانية دون إحالته على اللجنة المختصة (لجنة المالية)^(١). وظاهر مما تقدم أن تحضير مشروع الميزانية وإن كان من عمل الحكومة وحدها إلا أن هذا المشروع لا ينفذ إلا بعد مناقشة البرلمان له مناقشة جدية في اللجان، وفي الجلسة العلنية. وكثيراً ما تخرج الميزانية من البرلمان معدلة تعديلاً كبيراً عن المشروع الأصلي الذي قدمته الحكومة.

الاعتمادات الإضافية :- لكن لا فائدة من موافقة البرلمان على الميزانية إذا كان في استطاعة الحكومة أن تغير وتبدل فيها بعد إقرارها من البرلمان بتجاوز الاعتمادات التي قررها هذا الأخير، أو بفتح اعتمادات جديدة إضافية غير واردة بالميزانية، أو بنقل اعتماد من باب إلى آخر. ولذلك نص دستورنا كغيره من الدساتير على أن : « كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان ويجب استثنائه كذلك كما أريد قل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية » (مادة ١٤٣ دستور). وبديهي أن «الأذن» و«الاستئذان» يجب أن يسبق الصرف فأن الوزارة إذا صرفت أولاً ثم طلبت الموافقة من البرلمان

(١) أنظر فؤاد بك كمال « الأوضاع البرلمانية » ص ١٤١ . وفي جلسة الأربعاء ١٦ يونيو سنة ١٩٣٧ أقر مجلس النواب مشروع ميزانية وزارة الزراعة بعد أن أدخل على باب « الأعمال الجديدة » زيادة قدرها ٥٠٠٠ جنيه مصري لتنظيم تطعيم المواشي بناء على اقتراح قدمه في الجلسة نفسها النائب المحترم السيد البدراوي باشا . وقد طلب بعض الأعضاء - وبينهم رئيس ومقرر اللجنة المالية - إحالة اقتراح التعديل بزيادة الـ ٥٠٠٠ جنيه مصري هذا على لجنة المالية أولاً لبحثه لكن رئيس المجلس رفض الأحالة على اللجنة وعرض الاقتراح على المجلس في الحال فأقره بالأغلبية . وقال الرئيس لتبرير ذلك أن في طلب الأحالة على اللجنة تفويت لنظر اقتراح يتصل بالميزانية في الوقت الذي تعرض فيه على المجلس لتقرير الزيادة أو الحذف . والخطوة التي أتبعها الرئيس والمجلس تؤدي بلا شك إلى سرعة انجاز نظر الميزانية لكن قد ينتج عنها قبول بعض تعديلات بالزيادة أو الحذف من الميزانية بدون سبق فحص ودراة .

وضعت هذا الأخير أمام الأمر الواقع ومهما فعل البرلمان، حتى لو نزع الثقة من الوزارة وأسقطها، فإن الأمر الواقع هو أن المال قد صرف وذهب فلا يعود البرلمان يملك إلا الأقرار . وقد عاب بعض أعضاء البرلمان في المجلسين وأخذت صحف المعارضة على الوزارة السابقة (الوزارة النحاسية الثالثة) مخالفتها لهذه القاعدة الدستورية في عدة مناسبات ، وتقريرها على الخصوص زيادة الاعتماد المخصص للمصاريف غير المنظورة في وزارة المالية ٢٠ ألف جنيفاً بقرار من مجلس الوزراء في ١٥ نوفمبر سنة ١٩٣٦، من غير رجوع إلى البرلمان مع أنه كان مقوداً ، والمادة ١٤٣ دستور صريحة في أن كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان^(١) . والواقع أن هذه « المخالفة » الأخيرة موضع نظر لأن البرلمان كان منعقداً حينئذ في دورة غير عادية لنظر المعاهدة الانكليزية - المصرية ، ويمكن التشكك في إمكان عرض مسألة جديدة على البرلمان غير التي وردت في مرسوم الدعوة غير العادية (أنظر فيما يلي الدعوة العادية والدعوة غير العادية) . وقد أثبتت مسألة الاعتمادات الإضافية من جديد عندنا في جلسة ٥ مايو سنة ١٩٣٧ بمجلس الشيوخ، و ١٥ يونيو سنة ١٩٣٧ بمجلس النواب أثناء مناقشة ميزانية سنة ١٩٣٧-١٩٣٨ . ونلاحظ أن النص العربي للمادة ١٤٣ ، دستور سنة ١٩٢٣ ، يختلف نوعاً ما عن النص الفرنسي لنفس المادة . فبينما النص العربي ينص على وجوب أخذ « إذن » البرلمان عن كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها، وعلى وجوب « استئذانه » كلما أراد تقل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية، وكلمة إذن واستئذان لغة قيد كما قدما ضرورة موافقة البرلمان قبل الصرف لا يمهده أى عدم صرف مبلغ جديد قبل إذن البرلمان (إذ الاذن يجب أن يسبق الشيء أو العمل المأذون به)

(١) أنظر محاضر مجلس الشيوخ جلسة ٣ فبراير سنة ١٩٣٧ . والمناقشة التي دارت في مجلس النواب . جلسة الاثنين ٢٥ يناير سنة ١٩٣٧ (خصوصاً كلمة النائب محمود عز العرب) ، واعداد جريدة البلاغ كبرى صحف المعارضة . عدد ٢٧ يناير سنة ١٩٣٧ بعنوان « ظواهر شذوذ وخروج على القوانين الدستورية تبدو في بعض تصرفات الوزارة . وبتاريخ ٤ فبراير سنة ١٩٣٧ » مخالفة دستورية . الصرف أولاً ثم طلب الموافقة من البرلمان ، اعتراض أعضاء مجلس الشيوخ على وضع البرلمان أمام أمر واقع . »

نجد على العكس أن النص الفرنسي للمادة استعمال كلمة « approuver » ولم يستعمل كلمة « autoriser » :

« Toute dépense non prévue au Budget ou dépassant les prévisions budgétaires, ainsi que tout virement de fonds d'un titre à l'autre du Budget doit être approuvée par le parlement »

وكلمة « approuvée » الموافقة على « إذا فُسر لغوياً بتبعية للحكومة الصرف أولاً ثم طلب تأييد البرلمان وموافقته بعد ذلك على ما صرف . وقد أشار وزير المالية (ولیم مکرم عید باشا) في جلسة ١٥ يونيو سنة ١٩٣٧ بمجلس النواب إلى النص الفرنسي المذكور ليدلل على أن الوزارة لا تخالف الدستور إذا هي تجاوزت الأعمادات ثم التجأت بعد ذلك إلى البرلمان لطلب موافقته ، لكن رئيس المجلس (الدكتور أحمد ماهر) لفت نظره في الحال إلى أن النص العربي هو الذي يجب أن يعمل عليه ^(١) لكن قد تحتاج الحكومة لفتح أعمادات إضافية بينما يكون البرلمان في العطلة الصيفية أو يكون مجلس النواب منعزلاً فاعمل ؟ لا يوجد نص لهذه الحالة في دستور سنة ١٩٢٣ . أما دستور سنة ١٩٣٠ فإنه نص في المادة ٣٢ على أنه يجوز فيما بين أدوار الانعقاد ، وفي فترة حل مجلس النواب ، تقرير مصروفات جديدة غير واردة بالميزانية وقل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية إذا كان ذلك لضرورة مستعجلة ، وعلى شرط أن يكون ذلك بمواسم تعرض على البرلمان في ميعاد لا يتجاوز الشهر من اجتماعه التالي . ولا شيء يمنع من الأخذ بذلك في النظام الحالي .

الحساب الخامس : - وأخيراً ذكرت المادة ١٤٤ من الدستور الحالي (١٩٢٣) أن « الحساب الختامي للإدارة المالية عن العام المنقضى يقدم إلى البرلمان في مبدأ

(١) وزير المالية - ... بالرجوع إلى النص العربي للمادة ١٤٣ نجد أن كل تجاوز يجب أن يأذنه البرلمان . أما النص الفرنسي ... رئيس المجلس (مقاطعاً) « أظن أن النص العربي هو ما يحسن الأخذ به ويجب حصر المناقشة من حيث الوجهة الدستورية وكلنا متفقون في الموضوع على أنه يجب على الحكومة أن « تستأذن » البرلمان في صرف أي اعتماد . وزير المالية - هذا من غير شك ما نلزم به ... الرئيس - أن المناقشة الدستورية الآن خطيرة والنص الفرنسي يختلف نوعاً ما عن النص العربي . »

كل دور انعقاد عادى لطلب اعتماد» ، حتى يتأكد البرلمان من عدم وجود مخالفات أو تجاوز في تنفيذ الميزانية ويراجع هذا التنفيذ . والمشاهد أن البرلمانات لا تنهم كثيراً بمراجعة الحساب الختامي عن السنة المالية المنقضية ولا يتسع وقتها لذلك . ولذا أنشأت بعض الدول هيئة خاصة لمراجعة هذا الحساب « كحكمة المحاسبات » (Cour des Comptes) في فرنسا ، وقد أثبتت في مصر في السنوات الأخيرة مسألة إنشاء « ديوان للمحاسبة » ولكن لم يتحقق شيء من ذلك الآن .

الموافقة على الضرائب والقروض العمومية : — أما ضرورة موافقة البرلمان على الضرائب فتعده أساسية في الدول الديمقراطية لا تقبل التزاع الآن . واشترطت الدساتير المصرية ضرورة موافقته أيضاً على التعهدات التي يترتب عليها إلتاق مبالغ من الخزنة العامة ، وعلى كل سلفة عمومية . « لا يجوز إنشاء ضريبة ولا تعديلها أو إلغاؤها إلا بقانون . ولا يجوز تكليف الأهالي بتأدية شيء من الأموال أو الرسوم إلا في حدود القانون » (مادة ١٣٤ دستور مصرى) . « لا يجوز عقد قرض عمومي ولا تعهد قد يترتب عليه إلتاق مبالغ من الخزنة في سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة البرلمان ... ويشترط اعتماد البرلمان مقدماً ... في كل تصرف مجبى في أملاك الدولة » (مادة ١٣٧ دستور) . وهذه المبادئ الأساسية ليست قاصرة على الدول ذات النظام البرلماني وحدها بل مطبقة في جميع الديمقراطيات النيابية برلمانية وغير برلمانية .

تقوى مجلس النواب على مجلس الشيوخ في المسائل المالية : هذا التفوق مسلم به في معظم الدول وهي قاعدة قديمة في إنجلترا أيدها قانون ال (Parliament Act) . وفي كثير من الدساتير الحديثة فقدت المجالس العليا سلطتها في المسائل المالية (راجع أزمة المجالس العليا) . وفي مصر كما رأينا تبدأ مناقشة الميزانية وتقررها^(١) في مجلس النواب أولاً (مادة ١٣٩ دستور) . كما أن لمجلس النواب والحكومة وحدها دون

(١) قلنا أنه لا مانع من تقديم مشروع الميزانية لمجلس الشيوخ والنواب في وقت واحد لكن لا يجوز لمجلس الشيوخ أن يناقش في الجلسة باب من أبواب الميزانية إلا بعد فراغ مجلس النواب منه .

مجلس الشيوخ حق اقتراح القوانين الخاصة بإنشاء الضرائب وزيادتها. لكن فيما عدا ذلك يتساوى المجلسان في الحقوق أثناء نظر الميزانية . فيجوز لمجلس الشيوخ عندنا أن يعدل الاعتمادات التي وافق عليها مجلس النواب بالزيادة أو النقص أو الحذف . في جلسة ١٥ يونيو سنة ١٩٣٧ بمجلس الشيوخ أقترح أحد الأعضاء (الأستاذ عزيز ميرم) أثناء نظر ميزانية وزارة التجارة والصناعة أمام المجلس زيادة المبلغ المقرر «لمصلحة العمل » ٢٠٠٠ جنيتها تخصص لشئون العمال، وطلب أن يعدل المبلغ المدرج في الميزانية بأضافة الألفي جنيه المذكورة ، فرد مقرر لجنة المالية ، لمشروع ميزانية وزارة التجارة والصناعة ، أن ذلك يخالف ما وافق عليه مجلس النواب ويقضى إلى عقد مؤتمر من المجلسين الخ. فأجابه صاحب الاقتراح : « هل معنى هذا أن يكون مجلس الشيوخ مجرد « بصمجي » لمجلس النواب ؟ أن لنا أن نقرر هنا ما نريد دون تقييد بما قرره مجلس النواب ! » . ولكن يجب أن نلاحظ مع ذلك أن مجلس النواب أكثر تمثيلاً لأرادة الأمة من مجلس الشيوخ المين بضمه . ولذلك فالكياسة تقضى على هذا الأخير أن لا يصر على رأيه إذا تمسك مجلس النواب بقراره الأول . ونعلم أنه إذا استحکم الخلاف بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية فإنه يجل بقرار يصدر من المجلسين مجتمعين بهيئة مؤتمر بالأغلبية المطلقة ، وبما أن عدد النواب يربو كثيراً على عدد الشيوخ فالكلمة النهائية في المؤتمر ستكون بطبيعة الحال للنواب .

وفي فرنسا يصح لمجلس الشيوخ أن ينقص الاعتمادات التي وافق عليها مجلس النواب لكن ليس له أن يزيد فيها ، ولذا فإذا رغب مجلس الشيوخ في زيادة اعتماد من الاعتمادات أقره مجلس النواب فإنه يلجأ إلى الف والحبلة، فينقص الاعتماد الذي يرغب في زيادته ١٠٠ فرنكا مثلاً بقصد لفت نظر مجلس النواب إليه .

ميل المجالس النيابية الى الإسراف : المعنى لمصر اقتراح القوانين المالية
الحكومة ومدها : إنجلترا . مصر (دستور سنة ١٩٣٠) - في جميع الدول وخصوصاً
البرلمانية قبل المجالس النيابية كثيراً إلى التبذير لما يقترحه أعضاؤها من طرق الصرف
المختلفة أما لرغبة حقيقية في الإصلاح والتقرب لفئات معينة من الناخبين. فالهروفت

العامة في ازدياد مستمر . حقيقة ، أسراف المجالس النيابية ليس السبب الوحيد لتضخم المصروفات ولكن هذا الأسراف أو التبذير موجود شكوا يشكو منه الكثيرون . ولما فكر البعض في حرمان المجالس النيابية من حق اقتراح القوانين المالية خصوصاً الاقتراحات التي ترمي إلى فتح اعتمادات جديدة أو زيادة في أبواب الميزانية واحتفاظ بهذا الحق للسلطة التنفيذية وحدها . وهذا ما حققه مجلس العموم في إنجلترا من تلقاء نفسه منذ سنة ١٧٠٦ ، إذ قرر في هذه السنة أن للحكومة وحدها حق اقتراح القوانين والمصروفات العامة وأيد ذلك بقرارات أخرى مختلفة في سنة ١٧٠٧ و ١٧١٥ ، ١٨١٢ ، ١٨٢١ ، ١٨٥٢ ، ١٨٦٦ . وقد أخذ بهذا الحل دستور سنة ١٩٣٠ في مصر فقررت المادة ٢٨ من هذا الدستور : «للملك وللمجلس الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين على أن اقتراح القوانين المالية خاص بالملك » . وفمرت ذلك وزارة أسماعيل صدق باشا في المذكرة الايضاحية للدستور المذكور . قالت : «ومما بين المجلسين من الفروق في الاختصاصات أن مجلس الشيوخ ليس له اقتراح القوانين الخاصة بإنشاء الضرائب أو زيادتها . غير أن هذا القيد الخاص بمجلس الشيوخ نجده في دستائر أخرى قديماً منسجماً على المجلسين معاً . والمأثور عن الحياة الدستورية في أوروبا أن تدخل المجالس النيابية في اقتراح القوانين المالية ، ضرائب أو اعتمادات ، إن زيادة أو نقصاً ، لم يكن محمود العاقبة بل قد نشأت عنه مساوئ اضطرت كثيراً من اللوائح الداخلية إلى إحاطة حق أعضاء المجالس بقيود شديدة سواء فيما يتعلق بحق الاقتراح أو بحق التعديل . والعمل مع ذلك في إنجلترا نفسها - ام الدساتير - على أن اقتراح القوانين المالية للملك . لذلك كله ، ونظراً لدقة المسائل المالية عندنا وارتباطها الى حين باعتبارات دولية مثل الدين العمومي ولما جرى عندنا في الفترة النيابية القصيرة من العبث بطلب الاعتمادات ، ترى الوزارة أن تطلق القيد فتجمله شاملاً لكل القوانين المالية لا إنشاء الضرائب أو زيادتها فقط وان يسوى بين المجلسين في الحكم فلا يكون لأيهما اقتراح شيء من ذلك . والرأي آخر الأمر لما فيها تقترحه السلطة التنفيذية وهي من جانبها لا يسما أن تتوانى عن اقتراح أى قانون تقضى به الضرورة أو تبرره المصلحة » .

ونلاحظ أن مسألة تقييد سلطة البرلمان فيما يتعلق بالمسائل المالية قد أثبتت قبل ذلك عندنا أثناء مناقشة لجنة الثلاثين ، فرأت لجنتها الفرعية (لجنة المباديء العامة) الا ضرورة لتقييد سلطة البرلمان في هذا الشأن وجاء في تقريرها « وقد اقترح في أثناء مناقشة هذه المسألة أن يحفظ للحكومة وحدها حق اقتراح إنشاء الضرائب أو زيادتها أو أن لا ينفذ قرار البرلمان في هذا الشأن إلا بموافقة الحكومة لكن الهيئة لم تر محلا لهذا التحديد في سلطة البرلمان الذي يمثل دافعي الضرائب على اختلاف درجاتهم معتبرة أن البلاد في حاجة إلى أعمال الإصلاح والتجديد وأن منع البرلمان من اقتراح الضرائب أو إيقاف نفاذ ما يقرره منها على موازنة الحكومة يؤدي إلى تعطيل الأعمال التي يرى المجلس ضرورتها بحجة عدم وجود المال الذي يلزم لها » . أما اللجنة العامة (لجنة الثلاثين بأكملها) فأتت قررت الاحتفاظ للحكومة وحدها بحق اقتراح الضرائب . فذكرت في المادة ٢٦ من مشروع الدستور الذي وضعته « لكل من ركني السلطة التشريعية حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصا بإنشاء الضرائب أو زيادتها فأقترحه للملك » . ولكن دستور سنة ١٩٢٣ الحالي عدل هذا النص وجعل اقتراح القوانين الخاصة بإنشاء الضرائب أو زيادتها كما رأينا من حق الملك ومجلس النواب (مادة ٢٨ دستور سنة ١٩٢٣) . ولا أهمية في الواقع لتقييد حق أعضاء البرلمان في اقتراح الضرائب بل المهم هو تقييد حقهم في اقتراح المصروفات وزيادتها ، فهذا هو الداء الذي للنظام النيابي . والغريب أن لجنة الثلاثين أغفلت تماما هذه النقطة ولم تنظر إلا إلى مسألة الضرائب وزيادتها وهو قلب الموضوع ، وقصور عن فهم موضع الخطر .

(٣) مراقبة أعمال الحكومة :— وأخيرا يتجد سلطان البرلمان الى مراقبة كل أعمال السلطة التنفيذية ومحاسبتها وهذه في الواقع هي أهم وظائف المجالس النيابية أو البرلمانات . الوظيفة الحقيقية للمجالس النيابية ليست إدارة الحكم فعلا (فانها يحكم تكوينها وكثرة عددها عاجزة عن ذلك) بل مراجعة أعمال الحكومة ، ومراقبتها ، وإرشادها ، وتبليغ رغبات الأهالي اليها . يميز خصوم الديمقراطية على البرلمانات أنها مجالس كلامية ، وتهمون بها بأضاعة الوقت في المناقشات ، ولكن خير ما تضيق المجالس

فيه وقتها - كما لاحظ في القرن الماضي ستيوارت ميل - هي المناقشات . فأعضاء البرلمان يمثلون عادة مصالح وجهات واحزاب مختلفة فأذا أدلى كل فريق برأيه أمكن من هذه الآراء المتنوعة المتباينة استخراج السياسة العامة للدولة . ولا تقتصر رقابة البرلمان لأعمال الحكومة على السياسة الداخلية وحدها بل تشمل أيضا السياسة الخارجية فوزير الخارجية مسئول أمام البرلمان كيفية زملائه الوزراء عن أعمال وزارته . ومن جهة أخرى هناك طائفة كبيرة من المعاهدات الدولية لا يمكن فنهاذا إلا بعد أخذ موافقة البرلمان عليها^(١) كما يجب أخذ موافقته على إعلان الحرب على دولة أخرى^(٢) (وقد أشارت إلى كل ذلك عندنا المادة ٤٦ من الدستور) .

والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية تجمع وأوفر في النظام البرلماني منها في غيره من النظم النابية نظرا لمسئولية الحكومة سياسيا أمام البرلمان . وسنستكمل عن وسائل الرقابة البرلمانية بعد أن نشير بكلمة موجزة إلى تكوين البرلمان في الدول ذات النظام البرلماني .

ب - تكوين البرلمان في النظام البرلماني . أزواج المجلسين ليس شرطا أساسيا في هذا النظام : يتكون البرلمان في النظام البرلماني عادة من مجلسين لكن ازدواج الهيئة النابية ليس شرطا أساسيا للنظام البرلماني . هناك دساتير برلمانية عديدة أخذت بنظام المجلس الواحد أهمها دساتير الجمهورية الأسبانية، سنة ١٩٣١، ووجود سلافيا ٢٨ يونيو سنة ١٩٢١، وفنلندا ١٧ يوليو سنة ١٩١٩ ولتوانيا، ١٥ مايو سنة ١٩٢٨ . وشاهدنا كيف أضفت معظم الدساتير الحديثة من سلطة المجلس الأعلى وقيدت اختصاصاته حتى أصبح اختصاصه التشريعي يكاد يكون محصورا في حق الاعتراض التوقيفي (veto)

(١) رأينا عند بحثنا لنظام الولايات المتحدة الأمريكية الرئيسى غير البرلماني كيفية اشتراك مجلس الشيوخ مع رئيس الدولة في السياسة الخارجية وفي إبرام المعاهدات .

(٢) المقصود هو الحرب الهجومية أما بالنسبة للحرب الدفاعية فان السلطة التنفيذية ليست في حاجة لانتظار إذن البرلمان بل يجب أن تدافع في الحال عن كيانه الدولة وحدودها .

على القوانين التي يوافق عليها المجلس الأدنى . وربما كان أضاف سلطة المجلس الأعلى او مجلس الشيوخ من اسباب ازمة النظام البرلماني في العالم ، أذ ان حصر السلطة التشريعية في يد مجلس واحد يقوى من مكانة هذا المجلس ويدفع به إلى الاستئثار بالأمر والاعتداء على اختصاصات السلطة التنفيذية فيختل التوازن بين البرلمان والحكومة وهذا التوازن ضرورى حتى يستقيم النظام البرلماني .

ج - وسائل الرقابة البرلمانية : لمراقبة اعمال الحكومة والأشراف على السلطة التنفيذية يضع الدستور نحت تصرف البرلمان وسائل هامة ثلاث : (١) توجيه الأسئلة إلى الوزراء (٢) توجيه الاستجوابات اليهم . (٣) حق اجراء التحقيق . (٤) ونصت اللائحة الداخلية لكل من مجلسي الشيوخ والنواب عندنا (كما هو الحال عند غيرنا) على وسيلة رابعة وهى اقتراحات الرغبات . (٥) واذا أراد البرلمان تضيق الحناق على الوزارة حتى يرغمها على الاستقالة فقد يلجأ إلى رفض الميزانية . (٦) واخيراً في يد البرلمان سلاح آخر قوى لمحاسبة الوزراء وهو اتهام الوزراء ومحاكمتهم جنائياً .

١ - السؤال (Question) : تقرر الدساتير البرلمانية لكل عضو من اعضاء البرلمان حق سؤال الوزراء وأستجوابهم . مادة ١٠٧ دستور مصرى « لكل عضومن اعضاء البرلمان ان يوجه الى الوزراء أسئلة أو أستجوابات وذلك على الوجه الذى يبين باللائحة الداخلية لكل مجلس .. » . والسؤال البرلماني لا يتعدى عضو البرلمان السائل والوزير المسئول فلا يترقب عليه دخول شخص ثالث في الموضوع أذ ليس في طبيعة السؤال البرلماني أن يثير مناقشة أو يطرح مسألة الثقة بالوزارة، بل المقصود به الوقوف على معلومات صحيحة في مسألة يجبهها عضو البرلمان أو لم يتمكن من الوقوف عليها بنفسه ، أولفت نظر الحكومة إلى امر من الأمور . فاذا كانت المعلومات التي قدمها الوزير كافية في نظر العضو الذى وجه السؤال كان بها وألا ، كان له دون غيره ، أن يستوضح الوزير على مايقى غامضاً عليه، أو يرد عليه بأبجاجة واحدة . وإلى هنا ينتهى السؤال البرلماني فاذا أراد موجه السؤال أن يسترسل في التعقيب وجب على رئيس الجلسة أن يلفت نظره او يمنعه من الكلام . في جلسة الاربعاء

١٧ مارس ١٩٣٧ نظر مجلس النواب عندنا في السؤال الموجه من النائب حسن يس الى رئيس الوزراء بالاستعلام عما إذا كان هناك ما يحول دون إرسال وحدات الجيش المصرى الى السودان طبقاً لنصوص الاتفاق المبرم بين مصر وانجلترا (معاهدة ٢٦ أغسطس سنة ١٩٣٦). وبعد رد رئيس الوزراء أراد النائب السائل الاسترسال في التعقيب فلفت رئيس مجلس النواب نظره إلى أن اللائحة الداخلية تمنع هذا الاسترسال ولكن عاد النائب إلى بيان ما يريد أن يقوله وكرر رئيس المجلس لفت نظره إلى أنه يمنع هذا الاسترسال ، وأخيراً أزاء أصرار النائب أعلن الرئيس رفع الجلسة .

وتوجيه السؤال حق شخصي للسائل فله أن يتنازل عنه. ولعدم خطورته على مركز الوزارة فهو غير مقيد بأجراءات طويلة . فبحسب لائحة مجلس النواب المصرى مثلاً يكفي العضو الذى يريد توجيه سؤال إلى أحد الوزراء أن يكتبه بأيجاز ويوقع عليه ويقدمه إلى رئيس المجلس والوزير المختص قبل الجلسة التى يريد توجيه السؤال فيها بأربع وعشرين ساعة على الأقل . وعلى الرئيس أن يدرج السؤال بمجدول أعمال تلك الجلسة . والأصل أن يجيب الوزير شفاهاً على السؤال فى الجلسة المعنية ولكن له أن يؤخر الأجوبة لمدة ٨ أيام إلا إذا رأى المجلس أطلتها أو قصيرها ^(١) . والسائل أن يطلب أن ترسل اليه الأجوبة كتابة وفى هذه الحالة يرسلها الوزير إلى رئيس المجلس ليتمها اليه . وتنتشر الأسئلة والأجوبة عنها تباعاً فى الجريدة الرسمية . ونصت لائحة مجلس النواب عندنا على تخصيص نصف الساعة الأولى من كل جلسة للأئلة والأجوبة فإذا بقى شئ بعد ذلك أدرج بمجدول أعمال الجلسة التالية .

٢ - استجواب Interpellation : الاستجواب أهم وأخطر على مركز الوزارة من السؤال فلا يقصد به مقدمه الاستفهام عن شئ مجهول بل مناقشة سياسة الوزارة

(١) لا تنطبق القواعد السابقة على الأسئلة التى يوجهها الأعضاء للوزراء عند المناقشة فى الميزانية فأن لهم أن يوجهوها فى الجلسة فى أى وقت شاءوا (أنظر لائحة مجلس النواب ماد ١٠٧) . كما تنفى هذه الأسئلة من القيود المفروضة على نظام الأسئلة فى الأحوال الأخرى فيجوز مثلاً أن يشترك فى أسئلة الميزانية غير السائل والمسئول وكثيراً ما يحصل أن تتحول هذه الأسئلة الى استجوابات حقيقية .

فى أمر من الأمور وأتقادها ولا يشترك فيه المستجوب والوزير فقط، بل بعد أن يشرح المستجوب موضوع استجوابه وبعد أجابة الوزير، يجوز لكل من يرغب من الأعضاء والوزراء الاشتراك فى المناقشة . فالاستجواب بخلاف السؤال يفتح باب المناقشة على مصراعيه . وأذا تنازل عنه مقدمه صح لسواه من أعضاء المجلس أن يحل محله فيه . وإذا لم يقتنع المستجوب أو المجلس ببيانات الوزير كان له ولغيره من الأعضاء أن يطرحوا مسألة الثقة بالوزارة . فالاستجواب من طبيعته طرح مسألة الثقة بالوزارة (١) . ولا أهمية ذلك فهو يستدعى إجراءات خاصة . ولا تحصل المناقشة فيه إلا بعد مدة كافية من تقديمه حتى لا تقاجأ الوزارة به مفاجأة وحتى يتخذ الوزير الموجه له الاستجواب عدته ويستعد لهذه المناقشة . وتنص المادة ١٠٧ من الدستور المصرى على أنه « لا تجرى المناقشة فى استجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك فى غير حالة الاستعجال ومواجهة الوزير » . والمتبع هو أن يرسل المضمون المستجوب استجوابه مكتوباً لرئيس المجلس التابع له ، وبعد تلاوته فى الجلسة ومناقشة أقوال الوزير الموجه إليه الاستجواب عن أنسب الاوقات للمناقشة فى موضوعه ، يحدد المجلس موعدها بحيث لا يكون هذا الموعد قبل ثمانية أيام على الأقل إلا إذا رأى المجلس الاستعجال ومواجهة الوزير . ولا يجوز على أى حال تأجيل المناقشة فى الاستجوابات المتعلقة بالأمور الداخلية لا أكثر من شهر (اللائحة الداخلية

(١) لهذا لما انعقدت الهيئة الوفدية البرلمانية فى يوم الخميس ٤ مارس سنة ١٩٣٧ برأس فرقة النحاس بأشائىس الوفد ورئيس الحكومة لفت رفته نظر الهيئة الى الاستجوابات التى يقدمها بعض النواب والشيوخ الوفدين للوزراء فى البرلمان ، وقال لهم ما مؤداه « أن الاستجواب ينطوى على معنى من معانى عدم الثقة بالوزير المستجوب ، وإذا فشل هذا الوزير فى الجواب على الاستجواب كانت النتيجة سحب الثقة منه . وسحب الثقة منه نتيجة أن يستقيل الوزير ، واستقالة الوزير تؤثر فى مركز الوزارة وقد تؤدى الى استقالتها ، فهل هذا هو الذى تريدون الوصول إليه ؟ » . ثم طلب رفته من كل من يريد استجواب أحد الوزراء أن يطرح موضوع الاستجواب داخل الهيئة الوفدية لتتظر فيه قبل تقديمه أمام البرلمان . وفى الواقع توجه الاستجواب للوزراء يكون عادة من جانب المعارضة لا من جانب أضرار الوزارة .

لمجلس النواب) . ويلاحظ أولاً ان سماع اقوال الوزير في تحديد موعد المناقشة في الاستجواب أمر ضروري . وثبتت ملاحظة أخرى، أن مشروع لجنة الثلاثين كان ينص على أنه « لا تجرى المناقشة في الاستجواب الا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك في غير حالة الاستعجال أو موافقة الوزير » ولكن عدلت الفقرة الأخيرة من هذا النص واصبحت المادة ١٠٧ دستور تقول « وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير » . ومعنى هذا ان مناقشة الاستجواب قبل الثمانية أيام غير ممكنة بحال بدون موافقة الوزير ، ولم تكن هذه الموافقة ضرورية بحسب مشروع اللجنة في حالة الاستعجال . (١)

ولما كان الدستور رغبة في وقاية الوزارة من القرارات المفاجأة قد نص من جهة أخرى في الفقرة الثانية من المادة ١٠١ على أنه « يحق للوزراء دائماً ان يطلبوا من مجلس النواب تأجيل المناقشة لمدة ثمانية أيام في الاقتراع على عدم الثقة بهم » فيبنى على هذا ان اقل فترة تسمى بين تاريخ أيداع الاستجواب وتاريخ التصويت على عدم الثقة بالوزارة، عند استعمال الوزارة لحقها في التأجيل، هي ١٦ يوماً . لأنه لا ينظر في الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من تقديمه ، ولا يقتصر على عدم الثقة إلا بعد ثمانية أيام أخرى من ختام المناقشة في الاستجواب . (لكن يجوز أن تطرح مسألة الثقة بالوزارة بطريقة أصلية لا كنتيجة لاستجواب وفي هذه الحالة لا تملك الوزارة إلا مدة الثمانية أيام فقط التي نصت عليها المادة ١٠١) .

٣ - من التحقيق البرلماني L'enquête - : جاء في المادة ١٠٨ من الدستور

المصري « لكل مجلس حق إجراء التحقيق ليستثير في مسائل معينة داخلية في حدود

(١) يحصل أن تقترح الحكومة (أو الوزير ذو الشأن) موعداً للمناقشة في الاستجواب ولكن المجلس لا يوافق عليه فإذا تمسك كل برأيه فقد يكون معنى ذلك عدم الثقة بالوزارة (أو بالوزير المذكور) ويؤدي بها (أو به) إلى الاستقالة قبل مناقشة موضوع الاستجواب نفسه . في فبراير سنة ١٩٣٣ استقالت وزارة المسو لا فال Laval في فرنسا لأن مجلس الشيوخ أتي تأجيل موعد المناقشة في استجواب موجه لرئيس الوزارة ووزير الخارجية بالرغم من طلبه المتكرر للتأجيل .

أختصاصه » . وحق التحقيق هذا ضرورى فى السؤل النياية البرلمانىة ليحصل البرلمان بنفسه على المعلومات اللازمة لاتخاذ قرار من القرارات أو ليقف على عيوب الآلة الحكومىة سواء من الوجهة الإدارية أو السياسىة أو المالىة . فطريقة السؤل أو الاستجواب لا تطلع المجلس إلا على ما يريد الوزير أن يظلمه عليه فى جوابه وبياناته التى يدلى بها فى الجلسة (أو كتابة) . أما طريقة التحقيق فأكثر مباشرة إذ المجلس بنفسه أو بواسطة إحدى لجانه هو الذى يحقق ويتحرى ويطلع على الملفات ويستدعى الموظفين وغيرهم ممن يرى استدعائهم أمانة اسماع شهادتهم والوقوف على الحقيقة منهم . أما المناسبات التى قد تدفع المجلس إلى إحراء التحقيق فمديدة :

(١) أولها تحقيق الطعون المقدمة فى انتخاب أعضائه فى كثير من البلاد يقوم كل مجلس بالفصل فى صحة نيابة أعضائه ، وقد نصت على ذلك المادة ٩٥ دستور مصرى « يختص كل مجلس بالفصل فى صحة نيابة أعضائه ولا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثى الأصوات » (انظر فيما يلى حق كل من المجلسين فى فحص صحة نيابة أعضائه) . فإذا طعن فى صحة انتخاب أو نيابة عضو من الأعضاء فقد يرى المجلس نفسه أحياناً مضطراً لأجراء التحقيق لتأكيد من صحة انتخاب العضو المذكور أو بطلانه . (٢) وكذلك فى بلاد نىابية عديدة يجوز لمجلس النواب اتهام الوزراء أمام مجلس الشيوخ أو هيئة مخصوصة فيما يقع منهم من الجرائم فى تأدية وظائفهم (مادة ٦٦ دستور مصرى) . وفى الغالب لا يصدر المجلس قرار الاتهام الخطير هذا إلا بعد عمل تحقيق دقيق وسماع شهادة الشهود الخ لتحديد المسئولية .

(٣) وأخيراً قد يقرر المجلس أجراء التحقيق للوقوف على عيوب مصلحة من المصالح العمومية ، كما يجوز أن يكون محل التحقيق حادثة سياسىة خطيرة ، أو سوء تصرف إدارى ، أو فضيحة مالية سياسىة (كفضيحة ستافسكى مثلاً فى فرنسا ، فبراير سنة ١٩٣٤) الخ . وبعد اتمام التحقيق يتخذ المجلس ما يراه من القرارات أو يقترح ما يراه من الحلول .

والمادة أن المجلس لا يتولى التحقيق بكامل هيئته بل بواسطة إحدى لجانه . وهو أما أن يكل ذلك إلى لجنة من لجانه الدائمة Commissions permanentes ، أو

ينتخب لجنة تحقيق برلمانية خاصة Commission speciale d'enquete تنقضى مهمتها بانتهاء التحقيق القى كلفها المجلس به . وتنتهى مأمورية هذه اللجان على العموم بأقتضاء مدة المجلس نفسه (القى أمر بإجراء التحقيق) أو بمجمله ، وتوقف أثناء المعطلة البرلمانية إلا إذا قرر المجلس خلاف ذلك . وللمجلس أو لجانه أثناء أجراء التحقيق بعض سلطات قاضى التحقيق والمحاكم خصوصاً فيما يتعلق بسماع شهادة الشهود والخبراء . فيحلف الشهود والخبراء اليمين ، وتوقع عقوبة جزائية على من يتخلف من الشهود أو يتمتع عن أداء الشهادة ، وتماقب شهادة الزور أمام المجلس ولجان التحقيق البرلمانية كما تماقب أمام المحاكم . ولكن لا بد لذلك كله من نص قانوني لأن الأصل أن سلطة أى المجلسين بمفرده لا يجوز أن تعدى أسوار حرمه ، وأنه لتحويل أيهما سلطة مباشرة على الأفراد وحملهم على الحضور لأداء الشهادة ، لا بد من وجود نص تشريعى له كل قوة القانون . وفى فرنسا هذا النص موجود إذ رخص قانون ٢٣ مارس سنة ١٩١٤ الفرنسى لكل مجلس (الشيوخ أو النواب) الحق فى منح إحدى لجانه إذا شاء سلطة استدعاء الشهود وتحليفهم اليمين وطلب توقيع العقوبة عليهم فى حالة رفضهم الحضور أو تغييرهم الحقيقة فى شهادتهم . أما فى مصر فالحال يختلف باختلاف موضوع التحقيق . فإن كان هذا الموضوع انتخابياً ، أى طعنًا مقدمًا فى صحة انتخاب أو نيابة أحد الأعضاء ، فلكل من المجلسين واللجنة الطعون فيهما سلطة استدعاء الشهود وطلب توقيع العقوبة عليهم فى حالة رفضهم الحضور أو شهادة الزور . لأن قانون الانتخاب يخول لهما واللجنة الطعون هذه السلطة بنص صريح ، مادة ٥٧ من قانون الانتخاب : « كل مجلس يختص وحده بالفصل فى صحة نيابة أعضائه وهو المرجع الأعلى فى ذلك . . . ولكل من المجلسين سلطة سماع الطالب (طالب ابطال الانتخاب أو الطاعن) وأعلان الشهود إذا رأى محلاً لذلك وتجربى فى حق هؤلاء الشهود أحكام قانوني العقوبات وتحقيق الجنايات الخاصة بمواد الجنج - ولكل من المجلسين أن يمهّد بهذه السلطة للجنة التى ينتخبها لفحص نيابة الأعضاء . . . » (١)

أما إذا كان موضوع التحقيق مسائل أخرى فلبنة التحقيق البرلمانية في هذه الحالة لا تملك السلطة المذكورة ولا يستطيع المجلس نفسه تحويلها هذه السلطة بقرار منه لعدم وجود نص عام صريح عندنا ، كقانون ٢٣ مارس سنة ١٩١٤ الفرنسي .

٤ - الحل من المجلسين من ابراء الرغبات فيما هو داخل في اختصاص السلطة التنفيذية : كل عضو من أعضاء البرلمان لا يملك قطعاً اقتراح القوانين بل أيضاً اقتراح الرغبات ، أى أن يقدم للمجلس الذى هو عضو فيه اقتراحاً برغبة بدعوة الحكومة للقيام بعمل معين داخل في نطاق اختصاصها ، فإذا وافق عليه المجلس اتخذ قراراً برغبة ، كأن يقترح أحد الأعضاء وبوافق المجلس على أن تدخل الحكومة شارية في بورصة العقود ^(١) أو على أن تسعى لتقليل عدد الموظفين ، أو أن يتخذ المجلس قراراً برغبة يطلب فيه من الحكومة تقديم مشروع قانون في موضوع معين ^(٢)

الطمعون أو من اختصاص المحاكم بحيث تقتصر مهمة المجلس على تبليغ الأمر للنيابة لرفع الدعوى العمومية ؟ المسلم والمعمول به في فرنسا أن ليس للمجلس أو لجان التحقيق البرلمانية التي تخول لها المجلس سلطة التحقيق (سواء كان موضوع التحقيق طعنًا انتخابيًا أو موضوعاً آخر) توقيع العقوبة مباشرة بل أحالة الأمر على النيابة لعمل اللازم . أما في مصر فيظهر أن الحال خلاف ذلك . حدث بجلسته ١٩ يونيو سنة ١٩٢٦ أن اعترض أحد وكبلى مجلس النواب على جعل توقيع العقوبة على الشهود من اختصاص المجلس نفسه أو لجنة خص الطعون واقترح جعلها من اختصاص المحاكم دون سواها بناء على نظرية فصل السلطات ، ولكن رفض المجلس هذا الاقتراح . ولا شك أن الحل المأخوذ به في فرنسا أكثر احتراماً لفصل السلطين التشريعية والقضائية وحفظاً لمصلحة الشهود أنفسهم لأن توقيع العقوبة بواسطة المجلس أو لجانهم يحرمهم من طرق الطعن العادية كالطعن في الحكم بطريق المعارضة أو الاستئناف والنقض في بعض الأحوال (انظر الأوضاع البرلمانية لنفواد كمال بك ص ٤٨-٤٩) .

(١) قرار مجلس النواب المصرى في ١٥ ديسمبر سنة ١٩٢٦ بدخول الحكومة شارية قطناً في بورصة العقود وقد وافقت عليه الحكومة في ذلك الوقت ونفذته .
(٢) من المسلم به في فرنسا أن لمجلس النواب أو الشيوخ الحق في اتخاذ قرار برغبة يطلب فيه من الحكومة تقديم مشروع قانون في أمر معين ، ولكن المسألة كانت موضع خلاف أخيراً في مجلس نوابنا فأحالها على لجنة الشؤون الدستورية لتقديم تقرير عنها

والرغبة تختلف عن القانون ، فالقوانين عندنا لا تكسب قوتها الأزامية إلا إذا أقرها المجلس وأصدرها الملك، أما الرغبة فينفرد كل مجلس وحده بتقريرها وتكسب قوتها منه وحده فلا تحتاج الى موافقة المجلس الآخر ولا إلى تدخل رئيس الدولة . وليس للبرغبات التي يستمدّها أى المجلسين من القوة والألزام ما للقوانين، فالقانون أنما يضع قاعدة تشريعية أزامية يخضع لها الجميع أفراداً وحكومة، أما الرغبة فهي بمثابة إرشاد أو تصريح من أحد المجلسين يعرب به عن أغراضه وميوله فأما أن تقبلها الحكومة وتسير على مقتضاها فتحقق رغبة المجلس ، وأما أن تتجاوز عنها مبينة الأسباب . وفي هذه الحالة أما أن يقتنع المجلس بما تقدمه الحكومة من الأسباب وأما أن يحرك المسؤولية الوزارية ويعلن عدم ثقته بالحكومة (هذا ينطبق على الخصوص على مجلس النواب). فتأثونا قرارات الرغبات التي يتخذها أى من المجلسين غير ملزمة للحكومة ولكن عملياً يمكن لمجلس النواب الذى فى قدرته إسقاط الوزارة أن يرغها على تنفيذ رغبته أو رغبته . ولذا فقرارات مجلس النواب فى شأن الرغبات قد تكون فى بعض الظروف أعظم خطراً من قراراته بشأن القوانين نفسها .

وقد أثبتت مسألة قرارات وأقترحات الرغبات فى مجلس النواب عندنا أكثر من مرة ، (سنة ١٩٢٤ ، ١٩٢٦ ، ١٩٢٧ ، ١٩٣٧) . وفى جلسة ١٤ نوفمبر سنة ١٩٣٦ أنكر أحد الأعضاء على المجلس حقه فى إبداء رغبات فيما يدخل فى حدود اختصاص السلطة التنفيذية بحجة أن هذا الحق وأن ذكره اللائحة الداخلية ألا أنه لم يرد فى الدستور، وثانياً أنه يتنافى مبدأ فصل السلطات . وهى أسباب يسهل الرد عليها . الدستور

ورأت أقلية مكونة من اثنين من أعضاء اللجنة أن ليس للأعضاء أن يقدموا ، ولا للمجلس أن يوافق ، على أقترحات برغبات يطلب فيها من الحكومة تقديم مشروع قانون فى أمر معين لأن التشريع من أخص أعمال المجالس النيابية فعلى المجلس أن يضع التشريع نفسه فى شكل أقترح قانون لا أن يطلب من الحكومة وضعه . لكن أغلبية اللجنة رفضت هذا الرأى إذ أن هناك مسائل فنية دقيقة قد لا يستطيع البرلمان أن يشرع فيها على الوجه الأكل فيجب أن لا يحرم الأعضاء من إبداء الرغبة بدعوة الحكومة لوضع التشريع اللازم فى شكل مشروع قانون وتقديمه للبرلمان (جلسة ١٩ يناير سنة ١٩٣٧ بمجلس النواب) .

أعطى لكل عضو من الأعضاء حق السؤال والاستجواب ولكل من المجلسين حق إجراء التحقيق، فإذا كان لهما ولاعضائهما استعمال هذه الوسائل وبعضها خطر على الوزارة فلم يمنع كل من المجلسين من أبداء الرغبات ومطالبة الحكومة بتحقيقها، وهي وسيلة مخففة من وسائل الرقابة البرلمانية ؟ أما الاحتجاج بعبء فصل السلطات فهو لا يحول دون أبداء الرغبات بصفة مطلقة، والنظام البرلماني يقوم على تعاون السلطتين التنفيذية والتشريعية ومراقبة الأخيرة لكيفية قيام الأولى بوظائفها، وطبيعي أن يخول كل مجلس الحق في أرشاد الوزارة الى الطريق التي يرى أتباعها وأبداء رغباته فيما يمس المسائل العامة . وهذا هو الرأي الذي أستقرت عليه لجنة الحقايقية في مجلس النواب سنة ١٩٢٧ . فبعد أن درست الموضوع بمخافيره رأته أن للمجلس الحق في أن يقترح على اقتراح برغبة (فيما هو داخل في اختصاص السلطة التنفيذية) وقراره في هذا ملزم للحكومة بقوة مبدأ المسؤولية الوزارية ^(١) . ولكن لكل حق حدود . ودل العمل في المجالس النيابية الأوربية وفي مصر نفسها على أن أعضاء البرلمان يسرفون أحيانا في اقتراح رغبات في مسائل إدارية بمحتة أو لاعتبارات انتخابية . في سنة ١٩٢٤ مثلا قدم أحد أعضاء مجلس النواب عندنا (محمد بدرأوى عاشور باشا) اقتراحا برغبة بفصل مركزي طلخا وشربين من وجهة الأعمال الادارية عن مديرية الغربية الاشك أن هذا عمل أدارى بمحت يجب ان يترك لتقدير السلطة التنفيذية وحدها ، وواجب على المجالس النيابية رفض الموافقة على أمثال هذه الاقتراحات برغبات ^(٢)

(١) جاء في تقرير اللجنة (١٩ يناير سنة ١٩٢٧) : « فن ذلك ترى اللجنة أن لمجلس النواب حق أقرار الرغبات كمجالس النواب الأوربية التي قررت لنفسها هذا الحق — مع عدم وجود نص صريح عليه في دساتيرها — باعتباره حقا طبيعياً مستمداً من طبيعة النظام البرلماني نفسه . ولو قلنا بغير ذلك فأنتا نحرم المجلس من حق هو من أقدس الحقوق النيابية ولم يصبح نظامنا الدستوري كأحدث الأنظمة الدستورية في العالم » .

(٢) وفي الواقع قررت لجنة الاقتراحات لمجلس النواب سنة ١٩٢٤ عدم قبول اقتراح البدرأوى باشا موضوعاً . لعدم اختصاص المجلس بنظره لأنه خاص بمسائل إدارية

٥ - هي رفعة الميزانية : قد يلجأ البرلمان إلى رفض التصديق على الميزانية بقصد حل الوزارات التي تشبث بالحكم على الاستقالة . وهذا السلاح قليل الاستعمال الآن فالوزارات البرلمانية إذا ما فقدت ثقة المجلس لا تتأخر عادة عن الاستقالة أو حل البرلمان وعمل انتخابات جديدة لتحكيم الشعب في الخلاف الواقع بينها وبين الهيئة التشريعية . ومع ذلك فقد لجأ مجلس الشيوخ الفرنسي في أبريل سنة ١٨٩٦ إلى رفض بعض الاعتمادات المالية التي طلبتها وزارة السيوليون بورجوا بقصد إخراجها وإرغامها على الاستقالة ، ونجح ضلafi ذلك . ويجب ملاحظة هذا في مصر فإن الوزارة مسئولة بنص الدستور أمام مجلس النواب فقط ولكن في استطاعة مجلس الشيوخ علها ، برفض الميزانية وعدم الموافقة على بعض الاعتمادات الضرورية التي تطلبها الوزارة أن يجعل مركزها حرجا .

٦ - هي مجلس النواب في اتهام الوزراء عما يقع منهم من الجرائم في تأدية وظائفهم : - وهو حق مقرر في الدساتير المختلفة برلمانية وغير برلمانية لكن تختلف التفاصيل بحسب البلاد من حيث الجهة التي يحاكم أمامها الوزراء إذا اتهمهم مجلس النواب (مجلس الشيوخ . المحاكم العادية . محكمة خاصة) ، والأجراءات والأعمال المعاقب عليها ، والجزاءات الممكنة توقيعها عليهم . وفي بعض الدول قوانين خاصة لمحاكمة الوزراء بينما في البعض الآخر (مصر مثلا) اكتفى الدستور بالأشارة إليها لكنها لم تصدر بعد . (أنظر فيما يلي أنواع المسئولية الوزارية) . ورأينا من جهة أخرى كيف تمتعت المسئولية السياسية في إنجلترا تدريجيا عن المسئولية الجنائية ومحاكمة الوزراء بطريق impeachment ،

ليس للمجلس عليها من سلطان ألا الهيئة العامة ، وأعترفت لجنة الحقانية بمجلس النواب في تقريرها السابق الإشارة إليه (١٩ يناير سنة ١٩٢٧) بأن لأقترحات الرغبات حدودا : قالت : أننا الممنوع على المجالس النائية نظره كأقترح برغبة وأصدار قرار فيه هو التدخل في الأمور الإدارية البحتة التي هي من اختصاص الحكومة وحدها كإسداء الشكر لبعض الموظفين . . وكانظر في حالة موظفين بالذات لأن قرارات المجالس النائية يجب أن تكون في مسائل عامة ، لا في مسائل شخصية . . وهذا لا يحول بين المجلس وبين حقه في مراقبة الحكومة في هذا الصدد عن طريق السؤال والاستجواب .

وقد أغنت مسئولية الوزراء سياسيا أمام البرلمان في معظم الدول البرلمانية عن الالتجاء إلى سلاح الاتهام ألا في الأحوال النادرة .

د - الرقابة البرلمانية ليس معناها انعقاد البرلمان باستمرار البرورة العادية والبرورة غير العادية : رقابة البرلمان على الحكومة لا تستدعى انعقاد البرلمان بصيغة دائمة وقد أثبتت التجربة في جميع البلاد الدستورية وفي الدول البرلمانية على الخصوص مساوى انعقاد الهيئة النيابية بدون انقطاع لأنها تشغل البلاد بالمناقشات والمنازعات الحزبية وتمطل أعمال السلطة التنفيذية . فالوزارة لا يمكنها أن تنصرف كلية لأعمالها طالما أن البرلمان منعقد يراقبها ويستوضحها ويسألها ويستجوبها ويحتم على الوزراء حضور جلساته وجلسات لجنة الخ . والطريقة المثلى المقررة في أغلب الدساتير هي الانعقاد السنوى الدورى (Session) . فالبرلمان لا ينعقد طول السنة بل لمدة عدة أشهر كل سنة يطلق عليها اسم الدورة العادية Session ordinaire . ويجب التمييز بين «الدورة» أو دور الانعقاد (Session) والفصل التشريعى (Législature) . فالفصل التشريعى يشمل مجموع الدورات التى يلتزم فيها المجلس النيابى حتى يتجدد انتخابه ، أما لانتها مدة نيابية أو لحله وأجراء انتخابات جديدة ، أما الدورة فتشمل مجموع الجلسات (séances) التى يعقدها المجلس بناء على دعوته انعقاد واحدة . الفصل التشريعى يستمر عادة بضعة سنوات (خمسة سنوات فى مصر بالنسبة لمجلس النواب) أما دور الانعقاد أو الدورة فتستمر بضعة شهور فقط ^(١) . ففي مصر مثلاً يلتزم البرلمان كل سنة فى يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر على الأكثر لمقد جلساته (Séances) ويمتد دور انعقاده الى شهر مايو أو يونيو من السنة التالية ، إذ بحسب الدستور تدوم الدورة العادية للبرلمان ستة أشهر على الأقل يملن الملك فى نهايتها بمرسوم فض انعقاده (مادة ٩٦ دستور) . ومدة الستة شهور طويلة إذا قيست بالبلاد الاخرى ، فطول دور الانعقاد العادى فى فرنسا ورومانيا وبلغاريا ٥ أشهر ، وفى البرتغال والسويد ٤ أشهر ، وفى ليتوانيا واليابان واليونان (دستور سنة

(١) هذا بالنسبة للدورة العادية اما الدورة غير العادية فقد لا تستغرق الا بضعة أيام .

(١٩٢٧) ثلاثة شهور، وهو أرمون يوما في بلجيكا وعشرون في هولندا ولو أن الدورة العادية في هاتين الدولتين تزيد عمليا عن ذلك بكثير . ولقد اقتص دستور ١٩٣٠ (دستور صدق باشا) دور الانعقاد العادي إلى ٥ أشهر (بدلا من ٦ في دستور ١٩٢٣ الحالي) . وحوث المذكرة الايضاحية للدستور المذكور الأسباب : « ان الدستور (دستور سنة ١٩٢٣) جعل دور الانعقاد العادي ينتدى في يوم السبت الثالث من نوفمبر على الأكثر ويدوم مدة ستة أشهر على الأقل وترك للملك بمجرد استيفاء هذا الشرط أن يعلن فض الدور . ومن خبر أحوال الإدارة المصرية وعرف موقع فترة الاجازات من السنة لا شك يدرك أن المصل على هذا الوجه من شأنه أن يعطل الحكومة في غير فائدة للبرلمان . ففي منتصف نوفمبر لا تكون الحكومة قد فرغت من أعداد الأعمال التي تريد عرضها على البرلمان لأول انعقاده وعلى الخصوص من تحضير الميزانية ^(١) . ومن شأن واجب الوزراء في حضور جلسات البرلمان أن يحول دون تفرغهم لذلك الأعداد والتحضير . لذلك ترى الوزارة أن يكون بدء دور الانعقاد العادي هو السبت الثالث من ديسمبر كذلك ترى أن دوراً يدوم ٥ أشهر فيه الكفاية كل الكفاية، وهو إذا بدى في السبت الثالث من شهر ديسمبر (بدلا من نوفمبر) ينتهى في النصف الأخير من شهر مايو، وهذا الميعاد الأخير يوافق حاجة الأعضاء إلى الفراغ إلى شئونهم كما يوافق حاجة رجال الحكومة إلى التفرغ لتنفيذ الميزانية ^(٢) . » . ولكن بمودة دستور سنة ١٩٢٣ بعد إلغاء دستور سنة ١٩٣٠ عدنا إلى الحالة القديمة : دور الانعقاد ستة أشهر على الأقل ، بدء الدورة العادية في السبت الثالث من نوفمبر على الأكثر .

(١) هذا على اعتبار أن السنة المالية تبدأ في يناير لكن منذ سنة ١٩٢٧ اعتبر شهر مايو مبدأ للسنة المالية . ويقدم مشروع الميزانية للبرلمان قبل ذلك بثلاثة أشهر أى في أول فبراير على الأكثر كما قلنا .

(٢) بناء عليه نصت المادة ٩١ دستور ١٩٣٠ « يدع الملك البرلمان سنويا الى عقد جلسة العادية قبل يوم السبت الثالث من شهر ديسمبر فإذا لم يدع الى ذلك يجتمع بحكم القانون في اليوم المذكور ويدوم دور الانعقاد العادي مدة خمسة أشهر على الأقل . ويعلن الملك فض انعقاده . » .

وتنص المادة من ١٤٠ دستور سنة ١٩٢٣ على أنه « لا يجوز فض دور انعقاد البرلمان قبل الفراغ من تقرير الميزانية ». في استطاعة البرلمان اذن، استنادا على هذا النص أن « يعط » في الدورة العادية كما يريد ، يكفيه أن يعطي المناقشة والمجدل في الميزانية . وعلى كل بختام الدورة العادية تبدأ العطلة البرلمانية السنوية . والقاعدة في الدول الملكية أن الملك هو الذي يدعو البرلمان سنوياً إلى عقد جلساته أما في الجمهوريات فالغالب أن البرلمان ينقذ من تلقاء نفسه كل سنة في الميعاد الذي يحدده الدستور . وهناك حل وسط أخذت به دساتير عديدة جمهورية وملكية ومنها الدستور المصري : الملك (أو رئيس الجمهورية) هو الذي يدعو البرلمان كل سنة لكن إذا لم يقبل ذلك قبل تاريخ معين أجمع البرلمان بحكم القانون في التاريخ المذكور . مادة ٩٦ دستور مصري : « يدعو الملك البرلمان سنوياً الى عقد جلساته العادية قبل يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر فإذا لم يدع الى ذلك يجمع بحكم القانون في اليوم المذكور » . وفي الدول الملكية جرت العادة أن يفتح الملك دور الانعقاد العادي للبرلمان بخطبة العرش في المجلسين مجتمعين يستعرض فيها أحوال البلاد ويقدم كل من المجلسين كتاباً يضمنه جوابه عليها (مادة ٤٢ دستور مصري) .

وفي جميع الدول النائية والبرلمانية تجوز دعوة البرلمان أثناء العطلة لدور انعقاد غير عادي (Session extraordinaire) إذا حدث ما يستوجب ذلك بناء على طلب الحكومة نفسها أو البرلمان أو أحد مجلسيه على الأقل . مادة ٤٠ دستور مصري « للملك عند الضرورة أن يدعو البرلمان إلى اجتماعات غير عادية وهو يدعو أيضاً متى طلب ذلك بمريضة تضيها الأغلبية المطلقة لأعضاء أى المجلسين (دستور سنة ١٩٣٠ كان يشترط الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين)^(١)

(١) جاء في المذكرة الايضاحية لدستور سنة ١٩٣٠ تفسيراً لهذا التعديل أن النص على منح أعضاء البرلمان حق طلب دور انعقاد غير عادي إنما أخذ من الدستور الفرنسي وهذا الأخير يشترط الأغلبية المطلقة لأعضاء كل من المجلسين ولا داعي لمخالفة هذه القاعدة في مصر ولذلك يجب أن يصحح النص المصري (مادة ٤٠) ليشبه الحكم الفرنسي .

ويعلم الملك فض الاجتماع غير العادى « . وبحسب المادة ٤١ دستور يجوز للسلطة التنفيذية فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ، إذا حدث ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ، أن تصدر مراسيم لها قوة القانون ، ولكن يجب عليها فى هذه الحالة دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادى وعرض هذه المراسيم (décrets - lois) عليه . وهناك ظروف هامة استثنائية يجتمع البرلمان فيها لدورة غير عادية بحكم القانون ك وفاة رئيس الدولة مثلا . مادة ٥٢ دستور مصرى « أثر وفاة الملك يجتمع المجلس بحكم القانون فى مدى عشرة أيام من تاريخ إعلان الوفاة . فإذا كان مجلس النواب منحلًا وكان الميعاد المعين فى أمر الحل للاجتماع يتجاوز اليوم العاشر فإن المجلس القديم يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذى يخلفه » . فإذا وقعت الوفاة أثناء العطلة البرلمانية فإن البرلمان يتخذ بطبيعة الحال فى دورة غير عادية ^(١) . وقد عقدت الهيئة التشريعية الحالية (وليدة انتخابات أبريل - مايو سنة ١٩٣٦) اجتماعين غير عاديين على جانب عظيم من الأهمية الأول فى مايو سنة ١٩٣٦ لاختيار الأوصياء على العرش بعد وفاة المنفور له الملك فؤاد الاول فى ٢٨ ابريل سنة ١٩٣٦ ، والثانى ابتداء من ٢ نوفمبر سنة ١٩٣٦ لبحث المعاهدة الانكليزية المصرية بناء على دعوة الحكومة . وعادة يحدد موضوع الانعقاد غير العادى فى الأمر (المرسوم) الصادر بدعوة البرلمان . فإذا انتهى البرلمان منه فض دور الانعقاد غير العادى إلا إذا كان دور الانعقاد العادى قد بدأ فعلا .

هل يصح أنه تنظر فى الرورة غير العادية مسائل غير التى دعى البرلمان مع أجلها . الراجع أن البرلمان فى دور الانعقاد غير العادى لا ينظر إلا فى الأمر أو الأمور التى دعى من أجلها وتحدد فى المرسوم الصادر بدعوته . ولو أن المسألة عندنا لازالت موضع بحث . فى جلسة الأربعاء ٣ فبراير سنة ١٩٣٧ بمجلس الشيوخ لاحظ بعض الأعضاء أن مجلس الوزراء قرح اعتمادا اضافيا بعشرين ألف جنيه فى

(١) أنظر أيضا مادة ٤٥ دستور : « فى حالة خلو العرش لعدم وجود من يخلف الملك أو لعدم تعيين خلف له يجتمع المجلس بحكم القانون فوراً فى هيئة مؤتمر لاختيار الملك .. فإذا حدث ذلك فيما بين أدوار الانعقاد يكون اجتماع البرلمان فى دورة غير عادية .

١٥ نوفمبر سنة ١٩٣٦ بدون استئذان البرلمان مع أنه كان منعقداً في الدورة غير العادية لبحث المعاهدة الانكليزية - المصرية ، وافتوا نظر وزير المالية (مكرم عبيد باشا) إلى ما في ذلك من مخالفة للدستور الذي يقضى باستئذان البرلمان قبل الصرف لا بعده (مادة ١٤٣ دستور : كل مصروف غير وارد بالميزانية أوزائد على التقديرات الواردة بالميزانية يجب أن يأذن به البرلمان ..) . فرد وزير المالية على ذلك وأثار بحثاً دستورياً حول الدورة العادية والدورة غير العادية قال : « يجدر بي أن أبين ما حدث فعلاً في هذا الصدد لقد كان البرلمان منعقداً فعلاً حينما رخص مجلس الوزراء باستمرار الصرف ولكن كان في دورة غير عادية ولغرض معين هو بحث المعاهدة . وقد عرضت لنا هذه المسألة فقلنا هل من الميسور التقدم للبرلمان بأمر خارجة عن نطاق الغرض الذي دعى في أجله ؟ وقد بحثنا هذا الموضوع في مجلس الوزراء وكنا نميل إلى عرض المسائل على البرلمان ولكننا آثرنا أن نستغني قلم قضايا الحكومة فقال بعد دراسة دستورية وقائية أنه لا يجوز دستورياً أن نتقدم للبرلمان بمسائل غير التي دعى لأجلها في دور غير عادية ، فلم يسعنا أزاء ذلك إلا أن نصفي إلى هذا الرأي الدستوري المدعم .. » وظاهر من هذا التصريح أنه لا يصح للبرلمان أن ينظر في الدورة غير العادية في مسائل غير التي دعى من أجلها . ولكن وزير المالية عاد في نفس الجلسة وأبدى تصريحاً آخر يناقض بعض الشيء ما قاله أولاً ويفهم منه أن الحكومة نفسها كانت ترى « جواز نظر البرلمان في المسائل العادية أثناء الدورة غير العادية ولكن الدورة غير العادية التي وقعت في نوفمبر سنة ١٩٣٦ حددت بغرض خاص وبعمل معين (فحص المعاهدة) » . والحقيقة أن الدورات غير العادية هي جميعاً محدودة الأغراض معينة الأعمال وشأن الدورة غير العادية التي أنقذت في نوفمبر ١٩٣٦ كشأن كل دورة أخرى غير عادية ، وفتوى قلم قضايا الحكومة بعدم جواز نظر المسائل العادية في تلك الدورة يمكن تطبيقها على كل دورة غير عادية أخرى مادامت الدورات غير العادية سواء من ناحية أنها محدودة الأغراض والأعمال . وقد أحيل الموضوع بعد ذلك على لجنة الحقاينة بمجلس الشيوخ وقدمت عنه تقريراً قلى في جلسة

١٧ مارس سنة ١٩٣٧ رأت فيه جواز النظر أثناء الدورة غير العادية في أمور غير التي عينت في مرسوم الدعوة لكن وكيل وزارة الحفانية البرلاني حينذاك (الأستاذ صبرى أبو علم) طلب في الجلسة رد التقرير الى اللجنة لأن الحكومة لم تكن ممثلة فيها أثناء مناقشة هذا الموضوع الهام ، مقررًا أن الأعمال المشار اليها في التقرير أعمال برلمانية لا يمكن أن تكون مقصورة على طرف واحد (البرلمان) ، وأنه من الضروري استماع رأي الحكومة فيها . وبعد مناقشات طويلة وافق المجلس على رد التقرير الى اللجنة فالمسألة مطروحة أذن على بساط البحث . ومن المفيد الإشارة هنا الى الحل الذى أخذه دستور بولونيا الجديد (٢٣ أبريل سنة ١٩٣٥) في هذا الصدد ، فبعد أن ذكرت المادة ٣٦ منه (المادة للمادة ٤٠ دستور مصرى) أن لرئيس الجمهورية عند الضرورة دعوة مجلس النواب الى انعقاد غير عادى ، وأنه ملزم بدعوته أيضاً في ظرف ثلاثين يوماً متى طلبت ذلك الأغلبية المطلقة لجميع أعضاء المجلس المذكور أضافت في فقرتها الثانية « ولا تجوز المناقشة أثناء الدورة غير العادية الا في المسائل الواردة في مرسوم الدعوة أو في الطلب المقدم من أغلبية مجلس النواب بعقدها . ومع ذلك يجوز أثناء الانعقاد غير العادى نظر المسائل التي تنص القوانين أو اللائحة بوجوب عرضها على المجلس في أول انعقاد له ، أو التي يقرر رئيس الجمهورية أنها مستعجلة بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب » .

أدوار الانعقاد وامرأة لكل من المجلسين :- والقاعدة في الدول التي تأخذ بنظام ازدواج المجلسين أن تكون أدوار الانعقاد واحدة لكل منهما فاذا اجتمع أحد المجلسين أو البرلمان في غير الزمن القانوني فأجتماعه غير شرعى وأعماله باطلة (مادة ٩٧ دستور مصرى « أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين فاذا اجتمع أحدهما أو كلاهما في غير الزمن القانوني فلا اجتماع غير شرعى والقرارات التي تصدر فيه باطلة بحكم القانون » ^(١))

(١) كذلك نصت المادة ٩٠ من الدستور . مركز البرلمان مدينة القاهرة على أنه يجوز عن الضرورة جعل مركزه في جهة أخرى بقانون . واجتماعه في غير المكان المعينه غير مشروع وباطل بحكم القانون .»

ولذلك إذا حل مجلس النواب توقف عادة جلسات مجلس الشيوخ الى أن يعقد مجلس النواب الجديد (مادة ٨١ دستور مصرى » اذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشيوخ »).

العدد القانونى (النصاب العدى) والاعلية : - العدد القانونى أو النصاب العدى « Quorum » هو عدد الأعضاء الواجب حضورهم عند افتتاح الجلسة لصحة انعقادها ، والواجب حضورهم أيضا عند التصويت لصحة صدور القرارات . أذ لا يكون انعقاد كل من مجلسى البرلمان صحيحا يسمح له بمباشرة أعماله واتخاذ قرارى موضوع من الموضوعات الا اذا حضر الجلسة عدد معين من الأعضاء على الأقل . وقد يحدد الدستور نفسه هذا النصاب العدى فنص المادة ٩٩ من الدستور المصرى مثلا على : أنه « لا يجوز لاي المجلسين أن يقرر قرارا الا اذا حضر الجلسة أغلبية أعضائه » أى أكثر من نصف الأعضاء . وذكرت المادة ٨٨ من لائحة مجلس النواب أنه « يجب عند أخذ الرأى التحقق من تكامل العدد المطلوب لصحة اعطاء الرأى » .

وجاء فى المادة ٣٢ من نفس اللائحة « توضع تحت تصرف الأعضاء وقبل افتتاح الجلسة بنصف ساعة ، دفاتر حضور يوقعون عليها متى حضروا ومتى حل . وبعد الافتتاح يطلع الرئيس على الدفاتر فاذا تبين أن العدد القانونى لم يتكامل فله أن يؤخر فتح الجلسة نصف ساعة فاذا لم يتكامل العدد حينئذ يؤجل الرئيس عقد الجلسة الى أول يوم يصح فيه اجتماع المجلس » . واذا تكامل العدد القانونى يفتح الرئيس الجلسة . أما الأغلبية majorité فهي عدد الأصوات الواجب توافرها وأنفاقها على الموضوع أو القرار المطروح للتصويت حتى يعتبر الموضوع أو القرار المذكور مقبولا . وتؤخذ القرارات عادة بالأغلبية المطلقة للأصوات التى أعطيت (Majorité absolue des voix) (١)

(١) نرى مما تقدم أنه لصحة صدور قرار من القرارات يجب على رئيس الجلسة ان يتحقق من أمرين أولا - ان عدد الاعضاء الحاضرين فى الجلسة أكثر من نصف اعضاء المجلس وهذا هو النصاب العدى Quorum . ثانيا - أن القرار المذكور قد حصل على أغلبية الأصوات وهذه هى الأغلبية Majorité .

فإذا اقتصت الآراء في مسألة معينة وتساوت الأصوات في الجانبين ففي بعض البلاد يرجع الجانب الذى فيه الرئيس وفي البعض الآخر يعتبر الأمر المنظور فيه مرفوضاً .

مادة ١٠٠ دستور مصرى « فى غير الأحوال المشروط فيها بأغلبية خاصة تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة (Majorité absolue des voix) ، وعند تساوى الآراء يكون الأمر الذى حصلت المداولة بشأنه مرفوضاً » . وموضع هذه التفاصيل فى الغالب اللامحة الداخلية لكل من المجلسين أما واضح الدستور المصرى فانه فضل أن ينص عليها فى صلب الدستور ذاته صيانة لها من العبث . وفى دستورنا أمثلة لأغليات خاصة ولنصاب عددى خاص فى المواد ٤٧ و ٥٣ و ٥٤ و ٦٦ و ١٥٧ وهى أغليات متغايرة أخذى الدستور المصرى فى غالبها مثال الدستور البلجيكي . مادة ٤٧ « لا يجوز للملك أن يتولى مع ملك مصر أمور دولة أخرى بقدر رضاه البرلمان . ولا تصح مداولة أى المجلسين فى ذلك الا بحضور ثلثى أعضائه على الأقل ولا يصح قراره الا بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين » . مادة ٥٣ « اذا لم يكن من يخلف الملك على العرش فللملك أن يعين خلفاً له مع موافقة البرلمان مجتمعاً فى هيئة ومؤتمر ويشترط لصحة قراره فى ذلك حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين وأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين » . مادة ٥٤ « فى حالة خلو العرش لعدم وجود من يخلف الملك أو لعدم تعيين خلف له وفقاً لاحكام المادة السابقة يجتمع المجلسان بحكم القانون فوراً فى هيئة مؤتمر لاختيار الملك . ويقع هذا الاختيار فى مدى ثمانية أيام من وقت اجتماعهما ويشترط لصحته حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين وأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين » . مادة ٦٦ لمجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم فى تأدية وظائفهم ولا يصدر قرار الاتهام الا بأغلبية ثلثى الآراء » . مادة ١٥٧ « لاجل تنقيح الدستور يصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة لاعضائه جميعاً (لا بأغلبية الحاضرين فقط) قراراً بضرورته وبالتحديد موضوعه - فإذا صدق الملك على هذا القرار يصدر المجلسان بالاتفاق مع الملك قرارها بشأن المسائل التى هي محل لتفتيح . ولا تصح المناقشة فى كل من المجلسين ألا اذا حضر ثلثا أعضائه ويشترط لصحة القرارات أن تصدر بأغلبية ثلثى الآراء » . ونلاحظ أخيراً أن المادة

٣٦ من الدستور تشترط لكي يمر مشروع قانون من القوانين في دور الانعقاد نفسه بالرغم من اعتراض الملك عليه أن يقره البرلمان ثانية بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين . والسبب في اشتراط نصاب عددي خاص أو أغلبية ممتازة في جميع المسائل المتقدمة هو أهمية هذه المسائل وما قد يترتب عليها من الأثر في حياة الدولة .

كيفية أخذ الآراء في المجلسين : — وأعطاه الآراء أما أن يكون صرياً أو علنياً ، وفي مصر أعطاه الآراء يكون دائماً علنياً ويحصل أما بالتصويت شفويًا أو بطريق القيام والجلوس ، وأما بالمناداة على الأعضاء باسمائهم وبصوت عال . مادة ١٠١ دستور « تعطي الآراء بالتصويت شفهيًا أو بطريقة القيام والجلوس . وأما فيما يخص القوانين صومًا وبالأقتراع في مجلس النواب على مسألة الثقة (بالوزارة) فإن الآراء تعطي دائماً بالمناداة على الأعضاء باسمائهم وبصوت عال » ^(١) . يلاحظ مع ذلك أن الانتخابات داخل كل من المجلسين دائماً سرية كأنتخاب اللجان المختلفة ، وأنتخاب الهيئة التي يتكون منها مكتب كل من المجلسين الرئيس (رئيس مجلس الشيوخ معين) والوكيلين والسكرتارين والمراقبين من الأعضاء . وأذا أنتهت عملية أخذ الأصوات وأعلن قرار المجلس في الموضوع الذي كان محلاً للتصويت لا يجوز بعد ذلك لأحد الأعضاء أن يظن في صحة هذا القرار بحجة أن النصاب العددي (العدد القانوني) لم يكن متوفرًا فإن مثل هذا الدفع يجب أبداً عند أخذ الرأي لا بعده . (جلسة مجلس النواب ١٦ يونيو سنة ١٩٣٧) .

علنية الجلسات ونشر محاضرها : — في جميع الدول الديمقراطية جلسات البرلمان علنية فالجمهور والمثلي الصحافة حضورها في الأماكن المخصصة لهم . ولا يعتقد

(١) بحسب اللائحة الداخلية لمجلس النواب عندنا يجب حتماً أخذ الأصوات بالمناداة بالأسم في الأحوال الآتية : ١) في الاقتراع على عدم الثقة بالوزارة : ٢) في الاقتراع على مشروعات القوانين في جملتها وبمجموعها : ٣) إذا طلب ذلك عشرة أعضاء على الأقل : ٤) عند الشك في نتيجة أخذ الآراء بطريقة القيام والجلوس (مادة ٩١ لائحة) .

المجلس أو البرلمان بهيئة سرية ألا في ظروف استثنائية ، ويكون ذلك عادة بناء على طلب الحكومة أو عدد معين من الأعضاء. مادة ٩٨ دستور مصرى «جلسات المجلس علنية على أن كلا منهما ينعقد بهيئة سرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة من الأعضاء». ثم يقرر ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجري في جلسة علنية أم لا ». وعلنية الجلسات ليست الطريقة الوحيدة لتحقيق رقابة الرأى العام على أعمال المجلسين فهناك أيضاً نشر محاضر جلسات البرلمان . فلجميع الجرائد أن تنشر ملخص أو تفصيل ما يجرى في المجلسين من المناقشات والحوادث وتعلق عليها . ومحاضر جميع الجلسات (ما عدا السرية) تنشر عادة تفصيلاً في الجريدة الرسمية للدولة (الوقائع المصرية في مصر) وهي توزع لمن يرغب في شرائها ، وإن كان عدد قراء هذه الجرائد الرسمية في الواقع ضئيل . ويلاحظ أن العلانية والنشر قاصران على جلسات المجلسين لا على جلسات اللجان المختلفة التي يؤلفها كل مجلس (اللجنة الخارجية لجنة الحقاية . لجنة المالية الخ) فجلسات اللجان كقاعدة عامة لا يحضرها الجمهور ولا مثلو الصحافة ومحاضر اللجان لا تنشر .

هـ - اللجان البرلمانية : الغرض من تكوين اللجان البرلمانية المختلفة هو تحضير أعمال المجلس . يصعب على المجالس النابية لكثرة عدد أعضائها أن تناقش وتقرر ما يعرض عليها من مشروعات ومواضيع بدون أن يسبق ذلك دراسة كافية وتحضير في هيئات محدودة العدد من بين أعضائها تعمل بعيداً عن جلبة الجلسة العلنية. وهذه اللجان على أنواع (١ :) لجان مخصوصة بشكلها المجلس المهمة خاصة ينتهى أجلها بأنتهاء مهمتها كلجان التحقيق البرلمانية ، ولجنة الرد على خطاب العرش ، ولجنة الطعون الانتخابية ، فليست لهذه اللجان صفة مستديمة (٢ :) ولجان أصلية أو مستديمة كما يسمونها في فرنسا *Grandes commissions permanentes* ، تختص كل منها عادة بدرس جميع ما يعرض على المجلس من المسائل المتعلقة بشئون الوزارة التي تحمل اللجنة أسمها : المعارف ، الشئون الخارجية ، الشئون الداخلية الخ . وليس المقصود بالاستدامة عدم تغيير تشكيل هذه اللجان إذ القاعدة أنه يعاد تشكيل اللجان الأصلية أو المستديمة

سنوياً في بدء الدورة العادية^(١)، أما المقصود بالاستدامة هنا هو أن مهمة هذه اللجان ليست مؤقتة عرضية بل دائمة . وهي لا تستمد وجودها من قرار مؤقت يصدره المجلس بل من اللائحة الداخلية نفسها . فتص مثلًا اللائحة الداخلية لمجلس النواب عندنا (مادة ٥٤ مدلة بقرار المجلس المذكور في ٢٥ مايو سنة ١٩٣٦) على أنه في مبدأ انعقاد كل دور عادي ينقسم المجلس إلى ١٦ لجنة أصلية وهذه اللجان هي : (١) لجنة الداخلية وعدد أعضائها ٢١ ، (٢) لجنة المالية وعدد أعضائها ٢١ أيضاً ، (٣) لجنة الحفانية (١٥ عضواً) ، (٤) لجنة المعارف (١٥ عضواً) ، (٥) لجنة الأشغال العمومية (١٥ عضواً) ، (٦) لجنة الحرية والبحرية والطيران والسودان (١٥ عضواً) ، (٧) لجنة الخارجية (١٥ عضواً) ، (٨) لجنة المواصلات (١٥ عضواً) ، (٩) لجنة الأوقاف والمعاهد الدينية (١٥ عضواً) ، (١٠) لجنة الزراعة والتعاون (٢١ عضواً) ، (١١) لجنة الصحة (١٥ عضواً) ، (١٢) لجنة التجارة والصناعة (١٥ عضواً) ، (١٣) لجنة العمال والشئون الاجتماعية (١٥ عضواً) ، (١٤) لجنة الاقتراحات والمعارض (١٥ عضواً) ، (١٥) لجنة الشئون الدستورية (٩ أعضاء) ، (١٦) لجنة للمحاسبة (٧ أعضاء) . كما نصت المادة المذكورة على أنه « يجوز للمجلس أن يعين لجناً مخصوصة بمسب مقتضى الحال » .

ويلاحظ أن عدد أعضاء اللجان عندنا يختلف ويتراوح بين ٧ (لجنة المحاسبة) و ٢١ (لجان المالية ، الداخلية ، الزراعة) بعكس الحال في مجلس النواب الفرنسي ، فالعشرون لجنة الدائمة التي ينقسم إليها المجلس هناك تتألف كل منها من ٤٤ عضواً . ولا يجوز لثلاث في فرنسا أن يكون عضواً في أكثر من لجتين أما عندنا فتقتضى المادة ٥٥ من لائحة مجلس النواب على أنه « لا يجوز لأحد من أعضاء المجلس أن يكون عضواً في أكثر من لجنة واحدة (من اللجان المستديرة) ما لم تقتض الضرورة بأنضمامه إلى لجتين » . وتركت اللائحة المذكورة لأعضاء المجلس الحرية في اختيار اللجنة التي

(١) فاللجان تظل قائمة طول مدة الدور العادي وطول مدة الأدوار غير العادية التي قد تتلوها قبل افتتاح الدور العادي الجديد .

يفضلونها، بمعنى أنه يتقدم من أعضاء المجلس عند الشروع في تشكيل كل لجنة من يأنس من نفسه ميلا وأستعداداً للأشتغال بها . فإذا زاد عدد المتقدمين عن العدد المحدد باللائحة ينتخب المجلس من بينهم العدد اللازم ، وإذا قصص ينتخب الباقي ، وانتخاب أعضاء اللجان يكون في هذه الحالات بطريق الانتخاب بالقائمة لكل لجنة . وبعض اللجان يكثر التفات عليها لأهميتها، كالمالية والداخلية والخارجية والزراعة (في مصر على الخصوص) . أما اللجان المتواضعة وخصوصاً لجنة المحاسبة (المكلفة بوضع ميزانية المجلس ذاته) فالأقبال عليها ضعيف . وتنتخب كل لجنة من أعضائها رئيساً وسكرتيراً . ومن الشرف الكبير للنايب أن يكون رئيساً للجنة المالية أو الداخلية مثلاً . والمعروف في فرنسا أن لجنة المالية في مجلس النواب على الخصوص هي لجنة « المستوزين » ورئيسها مرشح غالباً لأن يكون وزيراً للمالية في المستقبل ، وكثيراً ما يكون قد شغل هذا المنصب في الماضي . وتنتخب كل لجنة لكل مشروع أو اقتراح يحال عليها عضواً مقرراً (rapporteur) يبين نتيجة أعمالها ووجهة نظرها للمجلس . وذكرت المادة ٥٨ من لائحة مجلس النواب عندنا أن قرارات اللجان لا تكون صحيحة « إلا بحضور ثلث أعضائها ما عدا اللجنة الداخلية والزراعة والتعاون فتكون قرارات كل منها صحيحة إذا حضرها خمسة أعضاء » .

وجلسات اللجان كما رأينا دائماً سرية لا يحضرها الجمهور وإنما من حق الوزير ذي الشأن ، أو العضو صاحب الاقتراح المروض على اللجنة (إذا لم يكن عضواً فيها) ، أن يحضر جلساتها ويشارك في مناقشتها بدون أن يكون لها صوت محدود (والوزير أن يستصحب معه أو ينيب عنه أحد كبار موظفي وزارته) . وكذلك لكل عضو آخر من أعضاء المجلس حق الحضور في جلسات اللجان التي لم يكن من أعضائها بشرط ألا يتدخل في المناقشة ولا يبدى ملاحظة ما . وسبق أن رأينا أيضاً أن جميع مشروعات القوانين التي ترض على المجلس يجب حتماً إحالتها على اللجنة المختصة لفحصها وتقديم تقرير عنها قبل مناقشتها في الجلسة العلنية ، وكذلك الحال فيما يتعلق بأقترحات الأعضاء (بمشروعات قوانين أو برغبات) وفيما يتعلق بالميزانية والمفاوضات الخ . فهمة اللجان إذا عظيمة ولو أن الرأي في النهاية للمجلس . ولتسهيل مهمتها نصت اللائحة

الداخلية لمجلس النواب على أن اللجان ولأى عضوين أعضاء المجلس أن يطلب بواسطة مكتب المجلس من أية مصلحة أميرية أو راقا أو معلومات أو إيضاحات تختص بالمشروعات المروضة عليها (مادة ٦٦)، وعلى أن اللجان أن تطلب استدعاء الوزير ذى الشأن (مادة ٦٥). وجرى العمل عندنا أن اللجان لا تبت في أى موضوع محال عليها قبل أن تستأنس فيه برأى الحكومة وتستمع لما لديها من البيانات بشأنه، كما أن الوزراء لا يتأخرون عن الحضور أمام اللجان كلما دعوا.

و - ضمانات استقلال البرلمان ووسائل حماية أعضائه ضد المؤثرات الخارجية :

لا يمكن للبرلمان أن يؤدي وظائفه على الوجه الأكمل إلا إذا كان استقلاله واستقلال أعضائه تاما مكفولا وظلت حريته بعيدة عن كل ما قد يؤثر فيها سواء من ناحية الحكومة أو الأفراد. وأن كان ضمان ذلك ضروريا في النظام النيابي غير البرلماني فمن باب أولى في النظام البرلماني، إذ الوزارة مسئولة سياسيا أمام البرلمان وقد تدفعها رغبتها في البقاء في الحكم إلى كسب الأغلبية بأي ثمن وأستعمال أنواع التهديد والأنتقام ضد كل عضو يزعمها بجملاته. وللمحافظة على حرية الأعضاء واستقلال البرلمان تنص الدساتير عادة على طائفة من الضمانات هالك أهمها .

١ - الحصانة البرلمانية : l'inviolabilité parlementaire : معنى الحصانة البرلمانية

أنه لا يجوز اتخاذ أى إجراءات جنائية ضد أى عضو من أعضاء البرلمان ولا القبض عليه إلا بتصريح من المجلس التابع له. فالحصانة البرلمانية لا تعنى من المسؤولية الجنائية ولا من العقاب بل فقط تحتم استئذان المجلس التابع له العضو المراد اتخاذ إجراءات قانونية ضده قبل الشروع فيها. وهى ضمانات من أقوى الضمانات لأن الحكومة، ويدها الدعوى العمومية، قد تتخذها وسيلة للتهديد والنكابة والتشنيع بخصومها في البرلمان. أو يستعملها الأفراد ويستثنون أستاذاتها ضد عضو يمتدحون عليه لموقف من مواقفه البرلمانية. وتكلم الدستور المصري عن الحصانة البرلمانية في المادة ١١٠ : « لا يجوز أثناء دور الأنقاد اتخاذ إجراءات جنائية نحو أي عضو من أعضاء البرلمان ولا القبض عليه إلا بأذن من المجلس التابع له وذلك فيما عدا حالة التلبس بالجناية ». والحصانة

البرلمانية تشمل جميع الأعضاء بلا تمييز، المعينين والمتخبين وتحصى المعضو من الإجراءات الجنائية (لا المدنية) كلها، سواء كان المحرك لها النيابة أم الأفراد (دعوى جنحة مباشرة)، وسواء قطعت هذه الإجراءات بجناية أو جنحة أو مخالفة. وهذا لا نزاع فيه في مصر لعدم النص عندنا إذ عبارة «أجراءات جنائية» الواردة في المادة ١١٠ دستور تشمل هذه الأنواع الثلاثة من الجرائم، أما في فرنسا (مادة ١٤ قانون ١٦ يوليو ١٨٧٥ الدستوري) فالحصانة لا تشمل التحالفات بل الجنايات والجنح فقط، فيصح السير في إجراءات المخالفة ضد عضو البرلمان بدون استئذان المجلس التابع له. وهكذا كان الحال في مصر بدستور سنة ١٩٣٠ الذي أخرج التحالفات من حكم الاستئذان^(١). وهو حل معقول لأن التحالفات في ذاتها بسيطة، والمعقوبة نافية، ووقوعها من أعضاء البرلمان كغيرهم من الأفراد أمر عادي (مخالفات السيارات مثلا) فلا داعي لوقف الإجراءات وتعطيل عمل البرلمان بطلبات الاستئذان.

وتبدأ الحصانة بابتداء دور الانقضاء عاديا أم غير عادي، وتستمر باستمراره، وتنتهي بانتهائه، مادة ١١٠ دستور مصرى «لا يجوز أثناء دور الانقضاء .. الخ». ولا يعطل سريانها على الرأى الغالب ما قد يقع خلال الدور من تأجيل سواء أ كان التأجيل بأمر الملك أم بقرار من المجلس نفسه (بعبارة أخرى تأجيل البرلمان لا يوقف الحصانة البرلمانية). ويتمتع أعضاء البرلمان بالحصانة بمجرد ابتداء الدور حتى قبل الفصل في صحة انتخابهم. فالأصل صحة النيابة حتى يقرر بطلانها. والنص الدستوري عندنا كما هو الحال عند غيرنا يستثنى حالة التلبس بالجريمة من حكم الحصانة، فإذا شوهد عضو البرلمان في حالة تلبس جاز القبض عليه في الحال دون حاجة لاستئذان المجلس التابع له. ولكن هل يجوز مواصلة الإجراءات الجنائية ضده بعد ذلك أم يجب الرجوع إلى المجلس واستئذانه للسير فيها؟ في إنجلترا وفرنسا حالة التلبس لا تفيجى الا بمجرد القبض لا ما يليه من الإجراءات، فهذه لا تكون صحيحة الا بعد موافقة المجلس. أما نص المادة

(١) مادة ١٠٠ دستور سنة ١٩٣٠ «لا يجوز أثناء دور الانقضاء اتخاذ إجراءات جنائية نحو أى عضو من أعضاء البرلمان ولا القبض عليه في أمور الجنايات والجنح الا بأذن المجلس التابع هو له وذلك فيما عدا التلبس بالجريمة».

١١٠ دستور عندنا فيفهم منه عكس ذلك وأنه يجوز الاستمرار في جميع الإجراءات الجنائية ضد المعضو المقبوض عليه في حالة التلبس بدون ضرورة للحصول على ترخيص من المجلس لأن حالة التلبس بحسب عبارة المادة ١١٠ مستثناة من عموم النص^(١). ولما كان مفعول الحصانة لا يسرى إلا أثناء دور الانقضاء فبمجرد انتهاء الدور تسقط الحصانة ويجوز حينئذ السير في الإجراءات الجنائية ضد عضو البرلمان بما فيها القبض والحبس الاحتياطي والمحاكمة بدون حاجة لأخذ إذن المجلس التابع هو له . ويحصل أن تستمر إجراءات التحقيق طويلا حتى يحل دور الانقضاء من جديد فما تأثيره بدء الدورة الجديدة على الإجراءات الجنائية السائرة ؟ من المسلم به أن حلول الدور لا يلغي ما يكون قد اتخذ من الإجراءات ضد عضو البرلمان أثناء العطلة البرلمانية . ولكن هل يجوز مواصلة الإجراءات بدون استئذان ؟ في فرنسا للنيابة الحق في مواصلة الإجراءات الجنائية التي ابتدأت في فترة العطلة لكن للمجلس التابع له المعضو حق التدخل لأيقاضها، فهي تسير إلا إذا طلب المجلس وقفها (مادة ١٤ قانون ١٦ يولييه سنة ١٨٧٥ الدستوري)^(٢). أما في مصر فلا يوجد نص مشابه ولذا فالسألة كانت خلافية وقد تناقش بمجلس النواب في هذا الموضوع في جلسة ٢٧ و ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٢٦ وأظهر المجلس رغبته في ضرورة استئنائه للسير في الإجراءات الجنائية التي بدأ فيها الدورة واستمرت بعدها . وأنتهت المناقشة ببيان من وزير الحقانية في ذلك الوقت قرر فيه « أن الحكومة تشارك المجلس رأيه فيما يخص بالاستئذان في الاستمرار في الإجراءات التي اتخذت ضد أعضائه قبل دور الانقضاء واستمرت بعده . ولذلك فهي ستعمل على تنفيذ رغبة المجلس وتعتبرها سابقة دستورية من

(١) عكس ذلك فؤاد بك كمال ، الأوضاع البرلمانية ، ص ٣٠٩ .

(٢) بحسب المادة المذكورة يجوز أيضاً للمجلس أن يطلب فك سراح أعضائه المحكوم عليهم نهائياً بالحبس أو السجن في جرائم لا يترتب عليها سقوط العضوية أو الحقوق الانتخابية . فأذا ما أنتهت الدورة عادوا الى حبسهم أو سجنهم ولكن لا يوجد نص عندنا يعطى للجلسين هذا الحق .

السوابق التي تعتبر تفسيراً للدستور (تصديق) ». أما إذا حكم على العضو بناءً على إجراءات اتخذت في غير الدور أو مآذون باتخاذها من المجلس فلا داعي للرجوع لاستثنائه في تنفيذ الحكم.

وطلب الأذن باتخاذ الإجراءات الجنائية يوجه إلى رئيس المجلس . والمتبع أن المجلس لا يصدر قراراً فورياً في الموضوع بل يحيل الطلب على اللجنة التي يختارها لهذا الغرض (لجنة الحقاية عادة) لتقدم تقريراً عنه . ومهمة اللجنة (وبالتالي المجلس) عند النظر في رفع الحصانة سياسية لا قضائية^(١)، فهي لا تجري تحقيقاً قضائياً ولا قانونياً لتثبت من توافر أركان الجريمة المعزوة للعضو هذا من شأن السلطة القضائية، بل تقتصر مهمتها على التأكد من أن طلب رفع الحصانة ليس كيدياً بل نزيهاً وجدياً. وإذا قرر المجلس رفع الحصانة بقراره إنما يقتصر على التهمة الموجهة للعضو وقت الطلب فأذا ما وجهت إليه بعد رفع الحصانة عنه وأثناء التحقيق تهمة أخرى وجب الحصول على إذن جديد .

٢ - حرّم مسؤولية أعضاء البرلمان عما يصدر منهم من الأقوال وما يبررونه من الآراء في المجلس L'irresponsabilité parlementaire : نص المادة ١٠٩ دستور مصرى على أنه « لا يجوز مواخذة أعضاء البرلمان بما يدونه من الأفكار والآراء في المجلسين » وهذه أيضاً من أقدم الضمانات الدستورية لأنه إذا أجازت لسلطة من السلطات أو للأفراد مواخذة النائب بسبب أقواله وآرائه في البرلمان حد ذلك من حريته واستقلاله ، وحال بينه وبين أدائه لواجباته على الوجه الذي يرضى ضميره . ويرجع الأصل التاريخي لعدم مسؤولية عضو البرلمان عما يديه من الآراء والأفكار في الجلسات إلى النظام البرلماني الأنكليزي . حصل هناك في القرن الرابع عشر إلى القرن السادس عشر أن حوكم كثير من الأعضاء عن مقترحات قدموها إلى المجلس أو

(١) ومع ذلك جرى العمل في مصر على أن تودع الحكومة بين يدي المجلس ملفات القضايا التي تطلب فيها رفع الحصانة .

أقوال أبدوها فيه بدعوى منافستها لحقوق العرش ، أو أنها تتضمن عيباً في القات الملكية . ولم يكن في استطاعة المجلس منع هذه المحاكمات حتى شبت ثورة سنة ١٦٨٨ فصدر بعدها قانون بأعفاء الأعضاء من كل مسئولية عما يبدونه في المجلس من الأفكار والآراء (قانون ١٣ فبراير سنة ١٦٨٩ مادة أولى فقرة ٩) . والمبدأ المذكور مقرر في فرنسا ، مادة ١٣ قانون ١٦ يولييه سنة ١٨٧٥ الدستوري . وبلجيكا ، مادة ٤٤ دستور بلجيكا . وإيطاليا ، مادة ٥١ من الدستور الإيطالي . وفي دساتير العالم كله . وهذه الضمانة الجديدة (عدم المسئولية عما يبديه العضو من الآراء والأفكار في المجلس) تختلف عن الحصانة التي تكلمنا عنها لأنها لا تقتصر على الحلولة دون اتخاذ الإجراءات الجنائية مدة أنقضاء الدور بل « تقتلع كلتي المسئولين الجنائية والمدينة من أصولها فلا يعود هنالك أمر يعاقب عليه أصلاً ، بحيث لا يجد القانون سبيلاً للتدخل ، سواء في الدور أو بعد الدور ، أثناء تمتع العضو بالعضوية أو بعد أنسلاخها عنه ^(١) » .

مدى حرمة المسئولية : لما كان الغرض من الضمانة التي نصت عليها المادة ١٠٩ دستور والمواد المقابلة لها في الدساتير الأخرى حماية حرية المناقشة والتصويت فعدم المسئولية لا يشمل إلا : (١) الخطاب والأقوال والآراء والتقارير التي تصدر عن العضو في المجلس ، سواء في ذلك الجلسات العلنية والسرية ، جلسات المجلس نفسه أو لجانه . فالقذف والسب والطعن القبيح يصدر من النائب في خطبه وأقواله في المجلس أو في جلسات اللجان أو في تقاريره التي يضعها ، سواء كان موجهاً للحكومة أو ماساً بفئة من الناس أو فرد من الأفراد لا يترتب عليه أية مسئولية جنائية أو مدنية على النائب . لكن هذا لا يمنع من تطبيق اللائحة الداخلية للمجلس وتوقيع الجزاءات التأديبية التي تنص عليها هذه اللائحة . (٢) وكذلك لا مؤاخذه على ما يبديه عضو البرلمان من الأقوال والآراء خارج المجلس لكن بمناسبة قيامه بعمل برلماني ، كأن يكون منتخباً في لجنة تحقيق برلمانية مثلاً منتدبة للعمل خارج المجلس . في فرنسا النص

(١) « الأوضاع البرلمانية » للرحوم فؤاد بك كمال ونلاحظ أن المؤلف أطلق

على عدم مسئولية عضو البرلمان عبارة « المناعة البرلمانية » لتمييزها عن الحصانة .

الدستورى صريح والمادة ١٣ من قانون ١٦ يولييه سنة ١٨٧٥ الفرنسى لم تقيد عدم المواخذة بمحالة أبداء الأقوال والآراء فى نفس المجلس كما فعلت المادة ١٠٩ دستور مصرى بل قالت « لا يجوز مواخذة عضو البرلمان عن الأقوال والآراء التى يبدئها بمناسبة قيامه بوظائفه البرلمانية ». وبالرغم من تقييد عدم المسئولية عندنا بما يصدر من الأعضاء « داخل المجلس » فإن الشراح يرون عدم مواخذة عضو البرلمان عن الأقوال والآراء التى يبدئها خارج المجلس ولكن بمناسبة قيامه بعمل برلمانى كاهو الحال فى فرنسا (١) وهو الحل المتبع فى بلجيكا أيضاً.

وعلى العكس لا تشمل هذه المناعة أو عدم المسئولية : (١) الأمور والأقوال والتصرفات التى لا تدخل فى حدود وظيفة النائب البرلمانية . فإذا كتب عضو البرلمان فى الجرائد مقالاً يقذف فيه فى حق أحد الأفراد ، أو يحرض على الثورة وقلب نظام الحكم ، أو يدعو فيه رجال الجيش إلى التمرد ، أو طعن فى مقال فى الحكومة أو الذات الملكية أو سب خصماً سياسياً له فى اجتماع أو محل عمومى ، أو قاد مظاهرة من المظاهرات مخالفاً فى ذلك قانون التجمهر .. الخ فإنه يماقب كبقية الأفراد ويسأل عن عمله مدنياً وجنائياً ، لأن جميع هذه التصرفات والأعمال لا تدخل فى العمل البرلمانى ولم تصدر عن عضو البرلمان أثناء قيامه بوظيفته البرلمانية . غاية الأمر لا يصح اتخاذ إجراءات جنائية ضد عضو البرلمان فى هذه الحالة إلا بعد استئذان المجلس السابع هو له نظراً للحصانة البرلمانية (لا عقاب على جميع الأقوال السابقة إذا وردت فى خطبة القاها النائب فى البرلمان أو فى تقرير برلمانى) .

(١) دافع عن هذا رأى المرحوم فؤاد بك كان . الأوضاع البرلمانية . ص ٣٢٩ قال . ومع أن النص عندنا غير صريح فى هذه النقطة وبالرغم من أن تأويله الحرفى قد يؤدى الى نتيجة مخالفة لما هو مقرر فى فرنسا وبلجيكا فاقى أرى أن أجازة المواخذة فى هذه الحالة تكون مناقضة لروح الدستور . والواقع أن عبارة فى « المجلسين » الواردة فى النص الدستورى يجب تفسيرها على الوجه المعنوى دون الوجه المادى . فيقال أن المقصود من المجلس هو تلك الهيئة المعنوية بجميع لجانها وفروعها وبصرف النظر عن المكان الذى يكون أحد هذه الفروع قائماً فيه . . وهو رأى وجهه متفق مع روح النص وأن اختلف مع ظاهر لفظه .

(٢) كذلك لا يشمل مبدأ عدم المسؤولية جميع ما يصدر من عضو البرلمان في المجلس نفسه، بل فقط ما يديه من الآراء والأفكار، فالمعدي بالطم والضرع والصنع لا يدخل تحت حاية المادة ١٠٩ دستور. ومن باب أولى القتل أو الشرع فيه وغير ذلك من الجرائم خلاف جرائم القول والكتابة. فاذ وقع شئ من هذا من عضو البرلمان في الجلسة فالتبع هو أن يوقف الرئيس الجلسة أولاً يوقفها تبعاً لخطورة الحادث. واذ كان الفعل جنائية أو جنحة مهمة فإنه يأمر بحجز النائب المعنى ويحضر المكتب (مكتب المجلس) النيابة العمومية. ولكن هذا البلاغ لا يرفع الحصانة البرلمانية، فاذا أنضح للنيابة ضرورة اتخاذ اجراءات ضد النائب كما اذا كانت الحادثة جرح أو قتل أو شروع فيه الخ فلا بد من استصدار قرار من المجلس برفع الحصانة عنه^(١). والعادة في الاعتداء البسيط كالصنع والطم والمضاربة أن تسوى المسألة داخل المجلس نفسه بتصلح الطرفين أو بأعتذار المعنى.

مقارنة بين الحصانة البرلمانية L'inviolabilité وعدم المسؤولية L'irresponsabilité:

(١) يختلفان أولاً من حيث الاثر: فالحصانة البرلمانية لا تنفي الجريمة ولا تمنع العقاب أصلاً بل تحول فقط دون اتخاذ أى اجراءات جنائية ضد عضو البرلمان أثناء الدورة بدون استئذان المجلس التابع هو له. أما عدم المسؤولية أو المناعة كما يسميها البعض فتتزعزع أصلاً كلتي المسؤولتين الجنائية والمدنية عن كل ما يديه عضو البرلمان من الأقوال والآراء بمناسبة قيامه بعمله البرلماني.

(٢) ومن حيث الغرض: القصد من الحصانة البرلمانية عدم انتزاع عضو البرلمان من مقعده أثناء الدورة، أما الغرض من عدم المسؤولية فهو ضمان حرية المناقشة والرأى والتصويت، وقد رؤى أن هذه الحرية الضرورية لا تكون تامة إلا إذا كانت مطلقة بحيث تشمل حتى جرائم القذف والسب والطم في حق الافراد أو الهيئات الرسمية.

(١) ولا يجوز للنيابة أن تقوم بأى تحقيق في دار المجلس الا بعد استئذان رئيسه سواء وقعت الجريمة من أحد الأعضاء أو من غير الأعضاء. محافظة على حرمة المجلس.

والتحريض على الثورة والعصيان الخ التي قد تتضمنها اقوال العضو أو آراؤه في المجلس^(١).

(٣) من حيث المدة : الحصانة مؤقتة لا تدوم إلا مدة الدورة وتزول بزوال صفة النائب ، أما عدم المسؤولية فدائمة نهائية فلا يصح مواخذة نائب سابق عما أبداه من الآراء والافكار في المجلس مدة نيابته بحجة أن العضوية قد زالت عنه .

(٤) الحصانة البرلمانية كبداً عدم المسؤولية من حقوق المجلس والوظيفة البرلمانية لا العضو ذاته ، فلا يجوز للمضو أن يتنازل عنها .

(٥) عدم مسئولية عضو البرلمان أنما تكون عن الآراء والافكار التي يبدئها بمناسبة قيامه بوظيفته البرلمانية ، أما الحصانة فتحمي المضو (إلا في حالة التلبس) من اتخاذ اجراءات جنائية ضده أو القبض عليه أثناء دور الانقضاء بدون استئذان بمجلسه بالنسبة لجميع ما يقع منه من الجرائم .

الحصانة البرلمانية وعدم مواخذة أعضاء البرلمان عما يبدونه من الأفكار والآراء في المجلسين هما أهم الضمانات البرلمانية ولكن يوجد في دستورنا المصري كغيره من الدساتير ضمانات أخرى يقصد بها زيادة تأكيد استقلال البرلمان وأعضائه عن كل مؤثر خارجي ، وسنكتفي هنا بسردها بإيجاز .

(١) عدم المسؤولية ضمانة ضرورية ولكن قد يسيء بعض أعضاء البرلمان استعمالها فيقذفون في الحياة العائلية والشخصية لخصومهم أو لبعض الأفراد بدون ان يكون لهؤلاء الحق في مواخذتهم مديناً ولا جنائياً برفع جنحة مباشرة مثلاً ، وهذا ما يؤسف له بلا شك . ولذلك حاولت بعض الدساتير ومنها دستور سنة ١٩٣٠ المصري تقييد هذه الحرية . عدل دستور سنة ١٩٣٠ المادة ١٠٩ من دستور سنة ١٩٣٣ لأجازة مواخذة عضو البرلمان في أحوال مخصوصة : القذف في الحياة العائلية أو الشخصية ، العيب في ذات الملك أو في أعضاء الأسرة المالكة . فنصت المادة ٩٩ دستور سنة ١٩٣٠ على أنه لا يجوز مواخذة أعضاء البرلمان عما يبدونه من الأفكار والآراء في المجلسين على أنه تجوز محاكمتهم من أجل ما يقع منهم في المجلس من القذف في الحياة العائلية أو الخاصة لأي شخص كان أو من العيب في ذات الملك أو أعضاء الأسرة المالكة .

٣ - **القشور في فصل الأعضاء :** لضمان حرية الأعضاء تنص الدساتير عادة على أنه لا يجوز فصل أحد من عضوية البرلمان في غير أحوال عدم الجمع ^(١)، وسقوط العضوية ^(٢) الأبناء على قرار صادر من المجلس التابع هو له بأغلبية كبيرة، ثلاثة أرباع المجلس مثلاً، حتى يتفادى بقدر الأمكان تحكم الأغلبية في الأقلية، ويضمن عضو البرلمان بقائه في كرسي النيابة عن الأمة، الذي رفعت إليه أغلبية ناخبي دائرته. مادة ١١٢ دستور مصرى لا يجوز فصل أحد من عضوية البرلمان إلا بقرار صادر من المجلس التابع هو له . ويشترط في غير أحوال عدم الجمع وأحوال السقوط المبينة بهذا الدستور وقانون الانتخاب أن يصدر القرار بأغلبية $\frac{2}{3}$ الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس . ولا تستعمل المجالس النيابية حق الفصل هذا - في غير أحوال عدم الجمع وسقوط العضوية - إلا في حالة الضرورة القصوى

٤ - **عزم الجمع بين عضوية البرلمان وبين أية وظيفة حكومية ذات مرتبة** ماعدا وظائف الوزراء وكلاء الوزارات البرلمانية : (أنظر مادة ٦٠ قانون انتخاب مصرى معدلة بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٣٦) فإن وجود أفراد من الهيئة التنفيذية « الموظفين » ضمن أعضاء الهيئة التشريعية يضعف ما لهذه من حق الرقابة على تلك (كما يناقش ما تقتضيه الوظائف الحكومية من وجوب طاعة الرؤساء)، ويجعل

(١) لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ والنواب (مادة ٩٢ دستور) . فإذا أنتخب عضو مجلس النواب لمجلس الشيوخ أو العكس وقضى بصفحة أنتخابه وجب عليه أن يختار بينهما فإذا لم يصرح في الثانية أيام التالية ليوم الفصل في صفحة أنتخابه في أى المجلسين يريد الجلوس يعتبر أنه اختار مجلس الشيوخ (مادة ٥٩ انتخاب) . وكذلك لا يجوز الجمع بين عضوية البرلمان والوظيفة الحكومية أو العمدية أو عضوية مجالس المديرات والمجالس البلدية أو المحلية ولجان الشياخات كما رأينا .

(٢) تسقط العضوية إذا فقد العضو أثناء نيابته شرطاً أو أكثر من الشروط الواجب توفرها في عضو البرلمان أو في أعضاء المجلس التابع هو له أو وجد في حالة من أحوال عدم الأهلية المنصوص عليها في مواد ٤ و ٥ قانون انتخاب . ويكون السقوط في الأحوال السابقة بقرار من المجلس التابع له . أنظر مادة ٢٣ قانون انتخاب .

البرلمان خاضعاً لأرادة الحكومة . اما استثناء الوزراء ووكلاء الوزارات البرلمانيين من حكم عدم الجمع فهو من مقتضيات النظام البرلماني .

٥ - الرتب والنياشين : لا تعطى رتب ونياشين لأعضاء المجلس مدة عضويتهم حتى لا تكون الرتب والنياشين أداة في يد السلطة التنفيذية للتأثير في آراء وأصوات أعضاء البرلمان . مادة ١١١ دستور مصرى « لا يمنح أعضاء البرلمان رتباً ولا نياشين أثناء مدة عضويتهم ويستثنى من ذلك الأعضاء الذين يتقلدون مناصب حكومية لا تتنافى مع عضوية البرلمان (الوزراء ووكلاء الوزارات البرلمانيون) كما تستثنى الرتب والنياشين العسكرية » . ولكن يمكن بسهولة تحوير هذا النص ، فبدلاً من أن تمنح الرتب والنياشين لأعضاء البرلمان أنفسهم تعطى - بناء على توصيتهم - لأقاربهم وأصحابهم والمحسوبين عليهم . وهناك وسيلة أخرى فإن الحكومة لا يجوز لها أن تعطى رتبة أو نيشاناً لمعضو البرلمان لكنها تستطيع أن تعينه في وظيفة حكومية (على أن يتخلى حينئذ عن العضوية لعدم إمكان الجمع بينها وبين الوظيفة) ، ومن بين أعضاء البرلمان من يفضل مرحباً الوظيفة الحكومية الثابتة ذات المرتب الحسن والمعاش المضمون على عضوية برلمانية مزعزعة . الواقع أنه مهما كان حرص الدستور ، فالحكومات لا تنفصها الوسائل للتأثير في أعضاء البرلمان إذا أودت ، وأن تعذر القضاء على هذه الوسائل جميعاً فيحسن على الأقل استئصال ما يمكن استئصاله منها .

٦ - التعامل مع الحكومة : رأت لجنة المبادئ العامة (التى شكلتها لجنة الثلاثين من بين أعضائها لوضع القواعد الأساسية لمشروع دستور سنة ١٩٢٣) النص على أنه « لا يجوز أيضاً لاي عضو من أعضاء المجلسين شراء أرض أو استئجارها من الحكومة باسمه أو باسم غيره بغير المزاed العمومى (حتى لا تحاييه الحكومة مقابل الوعد بتأييدها) ولا أن يحصل على امتياز من الحكومة أو احتكار أو أى منفعة شخصية تعود عليه بالرجح في مدة نيابته » ، وذلك لكيلا يتأثر أعضاء البرلمان بمصالحهم الخاصة . ولكن لجنة الثلاثين حذفت هذا النص ولم يرد له ذكر في الدستور ، واكتفى الدستور بالنص في المادة ٦٤ على أنه « لا يجوز للوزير أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الحكومة ولو كان ذلك بالمزاد العام ، كما لا يجوز له أن يقبل أثناء وزارته العضوية بمجلس إدارة

أية شركة. ولأن يشترك اشتراكاً فضلياً، في عمل تجارى أو مالى» والنص كما هو ظاهر خاص بالوزراء وحدهم (لكن بعد أصبح عندنا في مصر الآن وكلاء وزارات برلمانيون يلزم تعديل المادة ٦٤ دستور حتى تشمل هؤلاء أيضاً) .

٧ - المكافأة البرلمانية . أما المكافأة البرلمانية فلا يمكن اعتبارها أداة تأثير لأنها تقرر عادة بقانون يوافق عليه البرلمان نفسه ولا يترك أمرها للحكومة ، وهي واحدة بالنسبة لجميع الأعضاء . مادة ١١٨ دستور مصرى « يتناول كل عضو من أعضاء البرلمان مكافأة سنوية تحدد بقانون » . وقد حددها قانون أقره البرلمان الحالى في يونيو سنة ١٩٣٦ بأربعين جنيهاً في الشهر لكل عضو أى ٤٨٠ ج في السنة ^(١) . أما رئيس كل من المجلسين فيتناول مكافأة سنوية مساوية لراتب وزير ، ولا يمكن الجمع بينها وبين المكافأة المقررة للأعضاء ، أو ما يكون قد أستحقه من معاش . ويتناول عضو مجلس العموم في انكلترا ٤٠٠ جنيه سنوياً (وشكاً أحد نواب الانكليز من ان نصف المكافأة البرلمانية يتفق في تسديد الاشتراك في كافة أعمال البر في دائرته الانتخابية بينما يذهب النصف الثانى لسد النفقات المتعلقة بواجباته البرلمانية) وفي النية الآن زيادة المكافأة البرلمانية لأعضاء مجلس العموم إلى ٦٠٠ جنيه استرلى في السنة أى إلى ٥٠ جنيه في الشهر لكل نائب ^(٢) وفي الولايات المتحدة يتناول النائب في مجلس الأمة جنيهين عن كل يوم من أيام الدورة البرلمانية التي تمتد عادة إلى ١٢٠ يوم ، وأحياناً إلى ١٥٠ يوماً إذا اضيفت الدورات غير العادية . والمكافأة البرلمانية ضرورية في البلاد الديمقراطية فكثيراً ما يفوز بالانتخابات في هذه البلاد أفراد من الطبقات المتوسطة أو الفقيرة (كمثلى حزب العمال مثلاً) وهؤلاء يصعب عليهم ترك أعمالهم الخاصة - مورد رزقهم الوحيد - والتفرغ لوظيفتهم البرلمانية إذا لم يرتب لأعضاء البرلمان مكافأة مالية . وتنص بعض الدساتير على أنه إذا عدل القانون بازياة

-
- (١) كانت هذه المكافأة في مبدأ أمرها ٥٠ جنيه في الشهر ثم خفضت أول مرة في ٢٤ مايو سنة ١٩٢٧ إلى ٤٠ جنيه ولما أشدنت الأزمة في سنة ١٩٣٠ خفضت المكافأة في عهد اسمعيل صدق باشا وبرلمانه الى ٣٠ جنيه في الشهر .
- (٢) وللنائب الحق أيضاً في السفر مجاناً بالدرجة الأولى من لندن الى دائرته الانتخابية .

مقدار المكافأة لا تنتفع الهيئة التي عدتة بالزيادة الجديدة أنما يسرى هذا المقدار على الهيئة التي تليها (استونيا ودستور سنة ١٩٣٠ المصرى مادة ١٠٧) ، وحكمة ذلك ظاهرة.

٨- حرية كل مجلس في انتخاب مكتبه : يترك عادة لكل مجلس انتخاب رئيسه وهيئة مكتبه من بين اعضائه ، لأن اختيار هؤلاء بواسطة الحكومة فيه معنى الرقابة على أعمال المجلس . ولما نصت المادة ٨٧ دستور مصرى « ينتخب مجلس النواب رئيسا ووكيلين سنويا في أول كل دور انعقاد عادى . ورئيس المجلس ووكلاءه يجوز إعادة انتخابهم » ^(١) أما رئيس مجلس الشيوخ عندنا فيعينه الملك . مادة ٨٠ دستور « رئيس مجلس الشيوخ يمينه الملك وينتخب المجلس وكيلين ، ويكون تعيين الرئيس والوكيلين لمدة سنتين ويجوز إعادة انتخابهم » . ولما اتبع دستور سنة ١٩٢٣ (كدستور سنة ١٩٣٠) طريقة التعيين بالنسبة لرئيس مجلس الشيوخ لأن هذا المجلس مؤلف من نوعين من الأعضاء معينين ومنتخبين . وفى إيطاليا يمين الملك رئيس مجلس الشيوخ ايضا بناء على ترشيح هذا المجلس ، اما مجلس النواب فهو الذى يختار رئيسه ، وفى انكلترا للملك نظريا اختيار رئيس مجلس العموم ولكن فى كل سنة يرسل الملك رسالة إلى « نوابه المخلصين » يحبرم فيها أنه يترك لهم اختيار رئيس مجلسهم (The Speaker) ، أما رئيس مجلس اللوردات فهو يحكم القانون وزير

(١) نصت لائحة مجلس النواب عندنا على أنه عند افتتاح الجلسة الأولى لكل دور انعقاد عادى لمجلس النواب يشغل كرسي الرئاسة أكبر أعضائه الحاضرين سناً ويجلس فى مقاعد السكرتيرين الأربعة . أصغر هؤلاء الحاضرين سناً (مكتب السن) ، ثم يشرع المجلس فى أول جلسة عقب تشكيل الهيئة السابقة فى انتخاب رئيس ووكيلين وأربعة سكرتيرين وثلاثة مراقبين من الأعضاء . ومن هؤلاء جميعاً يتكون مكتب المجلس ، الهافى . وتجرى الانتخابات فى الجلسة العلنية وبالتعاقب للرئيس فالوكيلين الخ ، ولكن الاقتراع نفسه سرى . فكل عضو يبين أسم الشخص أو الاشخاص الذين يعطيه صوته فى ورقة خالية من التوقيع و يلقى بها عند نداء أسمه فى صندوق موضوع أمام الرئيس . وسرية الانتخاب أفضل من علانيته لأن الرئيس وأعوانه انما يمثلون المجلس كله ويجب أن لا يكونوا متحيزين ، ولذا يحسن أن مجهولوا من الذى أعطاهم صوته من الأعضاء ومن الذى لم يعطهم .

الحقانية Chancelier . وفي فرنسا يختار كل من المجلدين (النواب والشيوخ) سنوياً في بدء الدورة العادية رئيسه وهيئة مكتبه ، ويكون انتخابهم بالأقتراع السرى . وفي الولايات المتحدة مجلس النواب هو الذى يختار رئيسه أما رئيس مجلس الشيوخ فهو بمقتضى الدستور نائب رئيس الجمهورية .

ورئيس المجلس (أو وكيله في حالة غياب الرئيس) يتولى المحافظة على نظام المجلس وأمنه ، ولفت النظر لمراعاة الانضباط ، وأدارة الجلسات والمناقشات في المجلس ، والأذن بالكلام وتوجيه الأسئلة ، وأعلان ما يصدره المجلس من القرارات ، وهو الذى يمثل المجلس ويتكلم باسمه وطبقاً لأرادته . وبالجملة يقوم بجميع الأعمال التى هى من اختصاصه بمقتضى الانظمة الداخلية . وجرت العادة ألا يشترك الرئيس في المناقشات فعلياً بل يكتفى بأدائها الهام إلا في المناسبات الهامة . في جلسة ١٤ نوفمبر سنة ١٩٣٦ أثناء انعقاد البرلمان المصرى في دورة غير عادية لنظر المعاهدة المصرية الانكليزية - معاهدة ٢٦ اغسطس سنة ١٩٣٦ - ترك رئيس مجلس النواب (الدكتور احمد ماهر) كرسى الرئاسة مؤقتاً لوكيل المجلس ، ونزل إلى منصة الخطابة ، وأعطيت له الكلمة فبدأها بقوله « أن التقاليد البرلمانية جرت على أن من يتولى المركز الذى أخبره لا يشترك في المناقشات ولكنه رأى أن يشترك فيها لسببين أولهما خطورة الموضوع الذى يرتبط بمستقبل البلاد والثانى أنه كان من أعضاء وفد المفاوضة والمشاركين في توقيع المعاهدة . ونصت المادة ١٤ من لائحة مجلس النواب عندنا أن على الرئيس إذا أراد أن يشترك في المناقشة التخلي عن كرسى الرئاسة ولا يعود اليه حتى تنتهى .

٩ - يقوم كل مجلس بوضع لائحته الداخلية بمفرده : واستئلال كل مجلس بذلك مظهر من مظاهر حرية . في فرنسا في عهد القنصلية والأمبراطورية الأولى والثانية كانت اللوائح الداخلية للهيئة النيابية من عمل السلطة التنفيذية (الأمبراطور) مغالاة في إخضاع الهيئة النيابية ، أما الدساتير الديموقراطية فتتص عادة على أن كل مجلس حر في وضع لائحته الداخلية ميبناً فيها الطريقة التى يؤدي أعماله على موجبها . مادة ١١٩ دستور سنة ١٩٢٣ المصرى : « يضع كل مجلس لائحته

الداخلية ميئاً طريقة السير في تأدية أعماله . أما دستور سنة ١٩٣٠ الرسمى فكان يقرر أن القواعد الخاصة بالنظام الداخلى للمجلسين وبطريقة السير في تأدية أعمالهما تبين بقانون^(١) حتى تشترك الحكومة مع المجلسين في وضعها . وقد فسرت المذكورة الأيضاحية سبب هذا التعديل قالت « وقد جرى الدستور (دستور سنة ١٩٢٣) أخذاً بما هو متبع في دساتير أخرى على أن يترك لكل مجلس وضع لائحته ، وآلت هذه الطريقة في مصر إلى محاولة اتخاذ اللائحة ، كعض أحكام الدستور ، أداة للساوى . التى تدفع وجه الحياة النابية . فإذا أريد أن تستقيم الأمور وجب أن يحال بين المجلسين وبين الحرية في أن يعضا ما يشاءن باللائحة ولها ما لها من الخطر . وليس من طريقة إلى ذلك إلا أن يتبع ما أخذت به بعض البلاد الدستورية (اليابان . فنلندا) من جعل اللائحة قانوناً وتطبيقه على المجلسين على السواء وبهذا يكون للسلطة التنفيذية من الشأن في أمور اللائحة ما لها من الشأن في أمور القوانين الأخرى » .

حقاً أن اللائحة الداخلية^(٢) أداة خطيرة في أيدي الأحزاب وقد يكون لها من الأثر ما هو أخطر من الدستور في تسيير شئون الدولة ، لأن على نصوصها وحسن تطبيقها يتوقف سير العمل البرلماني كله ، إلا أن تدخل السلطة التنفيذية في وضعها فيه انتقاص لحرية وأستقلال كل من المجلسين . ومع كل فيعودة دستور سنة ١٩٢٣ أسترد كل من المجلسين عندنا حرية الكاملة في وضع لائحته الداخلية وتعديلها بدون حاجة إلى

(١) مادة ١٠٨ دستور سنة ١٩٣٠ « القواعد الخاصة بالنظام الداخلى للمجلسين وبطريقة السير في تأدية أعمالهما تبين بقانون ولكل من المجلسين أن يضع لائحته تنفيذاً لهذا القانون » .

(٢) يجب عدم الخلط بين اللائحة الداخلية Règlement intérieur لكل من المجلسين واللوائح الإدارية Règlement administratif التى تضعها السلطة التنفيذية لتنفيذ القوانين وتنظيم المصالح العامة . فاللائحة الداخلية لكل من المجلسين لا تسرى الا على الأعضاء داخل المجلس وأثناء قيامهم بوظيفتهم البرلمانية أما اللوائح الإدارية فهى كالقوانين تلزم أفراد الناس وتقيدها المحاكم طالما أن هذه اللوائح صادرة طبقاً للقانون .

اعتماد المجلس الآخر أو موافقة الحكومة . واللائحة الداخلية هي التي تبين كيفية قيام كل مجلس بوظيفته فتوضح طريقة اختيار هيئة مكتب المجلس أى الرئيس والوكلاء والسكرتيرين والمراقبين واختصاص كل ، والنظام التأديبي للأعضاء ، وتحدد اللجان البرلمانية الواجب تشكيلها وكيفية ذلك التشكيل ، وطريقة عمل اللجان ، ونظر القوانين أمام المجلسين وأقتراحها وتعديلها ، واقتراح الرغبات وأقرارها ، ونظام الجلسات ، وطريقة السير فى الأسئلة والاستجابات الموجهة من أعضاء المجلس للوزارة ، وكيفية فحص المجلس للمرائض المقدمة اليه وهلم جرأ . فهي مجموعة من الأحكام مكملة فى الواقع للدستور فيما يتعلق بنظام البرلمان .

ولكن ليس لنصوص اللائحة الداخلية التى ينفرد بوضعها كل مجلس نفس القوة التى لنصوص الدستور نفسه أو حتى القوانين العادية ، فالتانون يجب أن يقره كل من المجلسين ويمضيه الملك ويصدره ، أما اللائحة الداخلية فهى من عمل كل مجلس بفرده فلا تعرض على المجلس الآخر ولا على أية جهة أخرى . لذلك لا يجوز بحال من الأحوال أن تتضمن اللائحة الداخلية ، أى نص يخالف للدستور ولا لأى قانون عادى إذ هى من الوجهة التشريعية دونها قوة .

واللائحة الداخلية تظل مطبقة إلى أن يسلها المجلس أو يلغىها ويستبدلها بغيرها ، فلا تقتصر على الهيئة النيابية التى أصدرتها بالذات ، فإذا حل مجلس النواب أو انتهت مدة نيابته فهذا لا يؤثر على اللائحة التى وضعها المجلس المذكور بل تظل قائمة يتميد بها المجلس الجديد والمجالس التى تليه طالما أنها لم تعدلها . واللائحة الداخلية تسرى على جميع الأعضاء بلا استثناء ، من وافق منهم عليها ومن لم يوافق ، وترتبط بها هيئة المجلس برمتها وهيئة مكتبه . والرئيس هو المكلف بتطبيق اللائحة وملاحظة تنفيذها وتفسير نصوصها عند لزوم ، ولكن جرت العادة فى فرنسا وغيرها أنه فى حالة الشك يستشير الرئيس المجلس^(١) .

(١) أنظر فيما يتعلق باللائحة الداخلية من الوجهة المصرية على الخصوص

• الأوضاع البرلمانية ، للرحوم فؤاد بك كمال ص ٣٣٨ - ٣٤١ .

١٠- تعطى الرساتير عادة لكل مجلس بواسطة رئيسه من المحافظة على أمنه ونظامه وتحرم على أية قوة مسلحة التدخل بأى المجلسين ولا الاستقرار على أبوابه أو فيما حوله الا بطلب من رئيس المجلس نفسه : لأن فى وجود هذه القوة المسلحة ما يهدد المجلس أو يشعر بأنه مهدد من جهة أخرى . مادة ١١٧ دستور مصرى « لكل مجلس وحده حق المحافظة على النظام فى داخله ويقوم بها الرئيس ولا يجوز لأية قوة مسلحة الدخول فى المجلس والاستقرار على مقربة من أبوابه إلا بطلب الرئيس » . وذكرت اللائحة الداخلية لمجلس النواب أن « المحافظة على السلامة داخل المجلس وحوله وعلى النظام فيه من اختصاصه وحده ويقوم بها الرئيس بأسم المجلس بمساعدة المراقبين ، والرئيس أن يحدد القوات التى يراها كافية لهذا الغرض وتكون تحت أمرته » . ورعاية لبدأ استقلال المجلسين استقر الرأى فى مصر على فصل « بوليس البرلمان » عن الحكومة ، وأصبحت القوة الموجودة بالبرلمان تحت تصرف رئيس مجلس النواب وخاضعة لأوامره من حيث التعيين والترقية والقيام بالعمل . وفى فرنسا تعيين قائد القوات المنوط بها حراسة المجلس يكون بأمر من رئيس المجلس لامن وزير الحرية ، وفى حالة الطوارئ . إذا لم تكف هذه القوات للمحافظة على أمن البرلمان لرئيس كل من المجلسين رأساً (مجلسا النواب والشيوخ) الحق فى استدعاء القوات المسلحة وجميع السلطات التى يرى ضرورة للاستئجار بها ، وعلى هؤلاء تلبية الطلب فى الحال والا تعرضوا للمعاقبة (قانون ٢٢ يوليو سنة ١٨٧٠ الفرنسى مادة ٥) . وقد استعمل رئيس مجلس النواب الفرنسى حقه هذا أثناء حوادث ٦ فبراير سنة ١٩٣٤ (هياج أهل باريس ضد وزارة المسيو دالاديه Daladier والبرلمان ، عقب فضيحة ستافسكي المالية السياسية الشهيرة ، وقيامهم بمظاهرات شديدة فى ميدان الكونكورد محاولين اقتحام مجلس النواب لأنظار احتجاجهم وسخطهم) . وبالرغم من عدم وجود نص فى مصر فأن حق رئيس كل من المجلسين فى الاستئجار بالقوات المسلحة رأساً - عند عدم كفاية بوليس البرلمان - قد يستفاد من المادة ١١٧ دستور نفسها : « ... لا يجوز لأية قوة مسلحة الدخول فى المجلس ولا الاستقرار على مقربة من أبوابه الا بطلب رئيسه » وعلى كل يحسن النص على ذلك وتنظيمه بقانون خاص .

١١- ليس لأحد غير أعضاء المجلس والوزراء ومن يستعينونه بهم أو يستغيثونهم من كبار موظفي دوائهم ووكلاء الوزارات البرلمانيين الكلام في المجلس^(١)، حتى ينتفي بذلك التشويش على المجلس أو محاولة التأثير في أعضائه^(٢) وهذا المنع يسرى على الهيئات كما يسرى على الأفراد . للأفراد والهيئات حق تقديم العرائض لأى المجلسين ، ولكل مجلس أن يتبع فيما يقدم له من العرائض ما تقرره لائحته الداخلية^(٣) لكن ليس لهم الحضور شخصياً لبسط ظلامتهم في الجلسة . مادة ٢٢ دستور « لأفراد المصريين أن يخاطبوا السلطات العامة فيما يمرض لهم من الشئون وذلك بكتابات موقعة عليها بأسمائهم . أما مخاطبة السلطات باسم الجماهير فلا يكون إلا للهيئات النظامية والاشخاص المعنوية » ، مادة ١١٦ « لايسوغ لأحد مخاطبة البرلمان بشخصه » . ولقد ارفض رئيس مجلس النواب في سنة ١٩٢٦ مثول

(١) في جلسة ١٠ يونيو سنة ١٩٣٧ حدثت مناقشة بمجلس الشيوخ عندنا حول اللقاء مدير عام مصلحة السجون بياناً عن المصلحة المذكورة أثناء نظر ميزانيتها أمام المجلس فقال بعض الأعضاء أنها ساقطة خطيرة أن يلقى أحد كبار الموظفين بياناً على المجلس أذ أن حضورهم إنما يكون لمعاونة الوزير وتقديم البيانات اللازمة له ، أما الاتصال بالمجلس فيجب أن يكون عن طريق الوزير أو الوكيل البرلماني . ولكن رد على ذلك وكيل وزارة الداخلية البرلماني بأن المادة ٩٣ دستور صريحة بإمكان اتداب الوزير لأحد كبار موظفيه لينوب عنه في حضور جلسات البرلمان ، ولم يمنع الدستور الموظفين المذكورين من ألقاء البيانات التي يريدونها نيابة عن الوزير . وهذا كثير الوقوع على الخصوص أثناء نظر ميزانية كل وزارة أمام البرلمان فتتأذن معظم الوزارات حينئذ المجلس بحضور بعض كبار موظفيها أثناء المناقشة في ميزانية الوزارة التابعين لها لا بداء ما يطلبه الأعضاء من البيانات والأيضاحات .

(٢) تنص المادة ٤٢ من الدستور عندنا أن الملك يفتح دور الانعقاد العادى بخطبة العرش في المجلسين مجتمعين ، والمادة ٥٠ على أن الملك قبل أن يباشر سلطته الدستورية يحلف اليدين أمام هيئة المجلسين مجتمعين ، وظاهر أن ليس للملك في غير هاتين المناسبتين الحضور للبرلمان أو لأحد المجلسين لمخاطبته بذاته أو حتى كزائر حتى لا يتأثر الأعضاء بوجوده . وما قلناه عن الملك ينطبق أيضاً على أوصياء العرش .

(٣) ولكل مجلس أن يحيل ألى الوزراء ما يقدم اليه من العرائض وعليهم أن يقدموا الأيضاحات الخاصة بما تضمنته تلك العرائض كلما طلب المجلس ذلك اليهم .

أحد وزراء المعارف السابقين (على باشا ماهر) بين يدي المجلس للدفاع عن خطته التي كانت محل تحقيق لجنة برلمانية ، ووافق المجلس على هذا الرفض في جلسة أول سبتمبر سنة ١٩٣٦ . وتنص اللوائح الداخلية على أنه يجب على من يرخص لهم بالدخول في الامكنة المعدة لذلك (الشرفات) أن يلازموا السكوت التام مدة انعقاد الجلسات وألا يظهر أو علامات استحسان أو استهجان ، وعلى أن كل من يقع منه تشويش منهم يكلف بالخروج ، وإن لم يمثل فليرأس أن يأمر بأخراجه وبسليمه للجنة المختصة إذا أقتضي الحال (مواد ١٣٦-١٣٨ لأئحة مجلس النواب) .

١٢- الفصل في صحة انتخاب ونياية الأعضاء : تحقيقا لاستقلال كل من المجلسين عن أية هيئة أخرى تنفيذية أو قضائية تقرر كثير من الدساتير أن لكل مجلس دون غيره حق الفصل في صحة نياية أعضائه . مادة ٩٥ دستور سنة ١٩٢٣ « يختص كل مجلس بالفصل في صحة نياية أعضائه . ولا تعتبر النياية باطلة الاقرار يصدر بأغلبية $\frac{2}{3}$ الأصوات - ويجوز أن يعهد القانون بهذا الاختصاص الى سلطة أخرى . ونصت المادة ٧٥ قانون انتخاب « كل مجلس يختص وحده بالفصل في صحة نياية أعضائه وهو المرجع الأعلى في ذلك » . فأول عمل يجب ان يشتغل به المجلس المنتخب - بعد تشكيل هيئة مكتبة - هو تحقيق صحة نياية أعضائه وفحص الطعون المقدمة في انتخابهم . وحق كل مجلس وحده بالفصل في صحة نياية أعضائه مقرر في فرنسا من زمن ، وفي جميع دساتيرها ماعدا دستور السنة الثامنة ، ويطلقون على هذه الطريقة عندئذ اسم système de la vérification des pouvoirs . وعملية فحص الطعون وتحقيق صحة نياية الأعضاء هي قبل كل شيء مهمة قضائية تستدعي بحثا وتدقيقا ، ولذا أعطى قانون الانتخاب عندنا لكل من المجلسين اثناء قيامه بهذه العملية بعض الاختصاصات القضائية فيما يتعلق سماع الشهود كما رايانا . مادة ٥٧ قانون انتخاب « لكل من المجلسين سلطة سماع الطالب (الطاعن) وأعلان الشهود اذا رأى محلا لذلك ، وتجرى في حق هؤلاء الشهود احكام قانونى العقوبات وتحقيق الجنايات الخاصة بمواد الجنح ، ولكل من المجلسين ان يعهد بهذه السلطة للجنة التي ينتخبها لفحص نياية الاعضاء » .

وواجب على كل مجلس اثناء غفصه لصحة انتخاب ونيابة أعضائه ان يتحلى بنزاهة القضاء ، فلا يخضع الا لقانون . لكن في الواقع يصعب على هيئة سياسية كالبرلمان أن تجرد نفسها تماما من المؤثرات الحزبية . والمشاهد في جميع البلاد ان الأغلبية تميل إلى التساهل كثيراً في نظر الطعون الموجهة ضد انتخاب أعضائها ، بينما تشدد وتصف أحيانا في فحص صحة نيابة الأعضاء المتتمين لأحزاب المعارضة بقصد إبطال أكبر عدد منها . ولهذا أحتاط الدستور عندنا وقرر أنه لا تعتبر النيابة باطله إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي الاصوات ، وأضاف انه « يجوز ان يمدد القانون بهذه المهمة (فحص الطعون) إلى سلطة أخرى » بمعنى جهات القضاء . والواقع هناك ميل عام يرى إلى ترك الفصل في صحة انتخاب ونيابة أعضاء البرلمان للمحاكم . وهذا ما تم في إنجلترا اذ تنازل مجلس العموم نفسه للقضاء العادى عن هذا الاختصاص الخطر الاستعمال بعد ان ادرك انه يستحيل على أعضاء المجلس ، وذكرى التلاحن والمآرك الانتخابية لا زالت عالة بأذهانهم ، أن يتقبلوا قضاء لفصل بالنزاهة وعدم التحيز اللازمين في صحة نيابة بعضهم بعضاً . وأنشأ دستور فيمر الالماني (١٩١٩) بجانب مجلس الريشتاج محكمة انتخابية مكونة من بعض أعضاء المجلس المذكور وبعض قضاة المحكمة العليا الإدارية فانظر في الطعون الانتخابية . وبحسب دستور بولونيا القديم (١٧ مارس سنة ١٩٢١) لا ينظر مجلس النواب الا في انتخابات الاعضاء غير الطعون فيهم ، أما تحقيق صحة نيابة من طعن فيه من الأعضاء فقد تركه الدستور للمحكمة القضائية العليا . وهذا يشبه ما كان متبعاً عندنا في دستور سنة ١٩٣٠ مادة ٩٠ : « تقضى محكمة الاستئناف في الطلبات الخاصة بصحة نيابة النواب والشيوخ أو سقوط عضويتهم - ويحدد قانون الانتخاب طريقة السير في هذا الشأن » . ونصت المادتان ٥٨ و ٥٩ من قانون انتخاب سنة ١٩٣٠ على أن الطعون التي يقدمها الطاعنون في الخمسة عشر يوما التالية لأعلان نتيجة الانتخاب على الأكثر يرسلها رئيس المجلس في النهاية الايام التالية إلى النائب العمومي ، و بعد تحقيقها اذا كانت تمت ما يستدعي ذلك يرفمها النائب العمومي إلى محكمة الاستئناف منعقدة بهيئة محكمة قضا و ابرام ، « وتقضى المحكمة في هذه الطلبات على وجه الاستعجال بعد تكليف الشخص المنتخب بالحضور تكليفاً رسمياً وسماع أقوال

النيابة العمومية ، ويكون قرار المحكمة نهائياً وبلا رسوم ، ويجوز الحكم على من يرفض طلبه بفرامة لا تتجاوز ٢٠ جنهما كما يجوز الحكم عليه بتمويضات لمصلحة الشخص المنتخب إذا تبينت المحكمة أن الطلب كيدى .

والسبب الذى حل واضعى دستور وقانون انتخاب سنة ١٩٣٠ على نزع الفصل فى صحة نيابة الأعضاء من يد كل من المجلسين وأحالته هذا الاختصاص على المحاكم وارد فى المدكرة الأيضاحية . جاء فيها « وثمت شأن لا يتصل مباشرة بتشكيل أى المجلسين ولكن له أثر مهم فى ذلك التشكيل ذلك هو حق كل مجلس فى الفصل فى صحة نيابة أعضائه . هذا المبدأ شائع فى كثير من الدساتير ولكن دساتير أخرى ومن الطراز الأول بعضها قديم والبعض الآخر حديث (نكلكرا. كندا، الولايات المتحدة. البرتغال . المحر . تشيكوسلوفاكيا . الخ) يجعل ذلك الفصل من عمل المحاكم العامة أو من عمل محاكم خاصة ، كذلك كان الحال فى الجمعية التشريعية وما سبقها من المجالس . وقد كانت لجنة الدستور (لجنة الثلاثين) شديدة التردد والحذر فى الأخذ بهذا المبدأ (الذى يترك لكل مجلس حق الفصل فى صحة نيابة أعضائه) ولكنها رأت آخر الامر أن يعطى حظه من التجربة ، فإذا أثبتت بالتجربة أنه لا يوافق هذه البلاد عدل عنه إلى غيره بقانون عادي دون حاجة إلى تعديل فى الدستور . لذلك قررت أنه يجوز أن يعهد القانون بهذا الاختصاص (فحص الطعون) إلى سلطة أخرى (يقصد بذلك المحاكم) »

« وقد جاء تنفيذ هذا المبدأ بما يؤنس تمام اليأس من الفائدة فى بقاءه . فقد جعل الاختصاص أداة حزبية فى المجلسين ، يقبل الطعن أو يرفض للسبب الواحد بحسب ما إذا كان الطعون فيه خصماً أو نصيراً . كما جعل تجارة لمصلحة بعض الأعضاء يستعملون نفوذهم لحل المجلس على رفض الطعن أو يتولون الدفاع عن الطعون فيه . وقبل أن يصل الأمر إلى دور الطعون كان فريق الأوتوقراطية (يقصد الوفد) يلوح بهذا الاختصاص ليحمل التحالفين على النزول على إرادته يأساً من الاستفادة من النجاح فى الانتخابات ، بل وليحمل من نجح من مخالفه على الانضمام إليه خشية أن تهدد أماله وتضيع جهوده بقبول الطعن فى انتخابه . . . لم يبق إذا إلا الأخذ بأسباب الحذر

التي افترضتها لجنة الدستور من العودة بهذا الاختصاص إلى المحاكم على أن لا يكون ذلك بقانون يجوز أن ينسخ بقانون آخر بل يجعله قاعدة دستورية من صلب الدستور لا يمس إلا على الوجه القدي تمس به أحكام الدستور . . . »

والعيوب السابغة ليست في الواقع قاصرة على مصر بل نجدتها في جميع الدول التي تركت للمجالس النيابية نفسها حق الفصل في صحة نيابة أعضائها، وهناك أمثلة كثيرة على ذلك في انتخابات ٢٦ أبريل و٣ مايو سنة ١٩٣٦ الفرنسية، فإن أحزاب اليسار (الجبهة الشعبية Front populaire المؤلفة من الحزب الشيوعي والاشتراكي والراديكالي) التي فازت بالأغلبية، أبطلت انتخابات عدة أعضاء من أحزاب اليمين نكابة بهم . ففي ٢٦ يوليو سنة ١٩٣٦ مثلاً أبطل مجلس النواب الفرنسي بأغلبية ٢٣٦ صوتاً ضد ١٦٩ انتخاب النائب Philippe Henriot (الذي أشتهر بموقفه ضد أحزاب اليسار في البرلمان السابق) بالرغم من تصريحات مقرر اللجنة التي خصت الطعن في انتخابه أن « ملف الانتخاب المذكور صافي كالبلور لا تشوبه شائبة »^(١)، وقد حاول عبثاً رئيس المجلس (المسيو أدوارد هريو) تذكير الأعضاء بأنهم حينما ينظرون في الطعون إنما يفصلون كقضاة "Messieurs, rappelez-vous que vous êtes des juges" ولكن «القضاة» لم يكونوا السياسيين !

ونلاحظ أخيراً أنه بمودة دستور ١٩ أبريل سنة ١٩٢٣ استرد كل من مجلسي البرلمان في مصر اختصاصه في الفصل وحده في صحة نيابة أعضائه، كما استرد حقه في وضع لائحته الداخلية (مواد ٩٥ ، ١١٩ دستور) .

القرارات التي يتخذها المجلس عند فحص الطعون : (١) قد يرى المجلس أن لا يتخذ قراراً نهائياً بصحة الانتخاب أو بطلانه إلا بعد إجراء تحقيق في الموضوع وسماع شهادة من يرى لزوم سماعهم (راجع ما قلناه عن التحقيق البرلماني)^(٢) . وفي غالب

(١) "Le dossier de cette élection est un dossier de cristal. Il n'ya rien, absolument rien contre M. Philippe Henriot. "

(٢) رأينا أن اللجان التحقيق البرلمانية في حالة فحص الطعون وصحة نيابة الأعضاء سلطة استدعاء الشهود وطلب توقيع العقوبة عليهم في حالة رفضهم الحضور أمامها أو تغييرهم للحقيقة في شهادتهم كما تفعل المحاكم (مادة ٥٧ قانون انتخاب) .

الاحيان لا يستدعى الأمر ذلك ويكتفى المجلس بأن يقرر بعد سماع تقرير لجنة الطعون^(١) : (٢) أما صحة عملية الانتخاب وصحة نيابة العضو. (٣) أو بطلان انتخابه ، فإذا قرر بطلان الانتخاب خلا المحل ووجب عمل انتخابات جديدة في الدائرة . (٤) وأخيراً قد يعلن المجلس أن المنتخب هو مرشح آخر غير الذى أعلنت لجنة الانتخابات نجاحه، ولكنه لا يملك ذلك إلا إذا كان هناك خطأ مادى حسابى فى عد الأصوات أثناء عملية الانتخاب نفسها .

١٣ - ضمان حرية النائب يقتضى الى جانب حمايته من تهديد أو تأثير أى قوة أو سلطة حكومية، أبتاعه عما يوجب التأثير من ناحية ناخيه. لذلك تنص الدساتير المصرية كلها على بطلان الوكالة على سبيل الأزام (مادة ٩١ دستور مصرى) ، وجرى العرف على عدم الاعتراف بالاستقالة على ياض التى يقصد بها تحويل النائب الى مجرد وكيل بسيط عن دائرته أو الى آلة صماء فى يد حزبه ، وجعلت معظم الدساتير مدة العضوية طويلة نوعاً ما حتى لا يكون النائب دائماً تحت رحمة وتأثير ناخيه خوفاً من عدم تجديد انتخابه ، ورفضت السلاح للناخبين بمنزلة النواب الذين أُنخبوا فى دوائرهم قبل انتهاء مدة نيابتهم (راجع مع كل نظام الـ Recall فى الولايات المتحدة) . وقد سبق الكلام عن كل ذلك ، (انظر ص ١٤٦ - ١٥٤ من هذا الكتاب) .

(٢) الوزارة المسؤولة

(١) أنواع المسؤولية الوزارية : مسؤولية الوزراء مدياً وجنائباً وسياسياً . المسؤولية السياسية هجر الزاوية فى النظام البرلمانى : - لا وجود للنظام البرلمانى الا اذا كانت الوزارة مسئولة أمام البرلمان والمقصود هنا المسؤولية السياسية أذ المسؤولية التى تقع على الوزراء على ثلاثة أنواع مدنية وجنائية وسياسية .

(١) لا ينظر المجلس فى الطعون الا بعد أن تفحصها مقدماً لجنة الطعون التى يشكلها المجلس من بين أعضائه لهذا الغرض وتحال عليها محاضر عمليات الانتخاب وما يتعلق بها من الأوراق ، وترفع تقريرها للمجلس ليفصل فى الأمر فى مدة معينة من تاريخ إحالة المحاضر عليها .

(١) فالمسئولية المدنية يترتب عليها الحكم على الوزير بالتعويض المدني إذا أتى ضللاً مضرراً بمصلحة أحد الأفراد أو الدولة طبقاً للقاعدة العامة « كل فعل يترتب عليه ضرر للغير يوجب ملزومية فاعله بتعويض الضرر » . وفي فرنسا ينص قانون الميزانية سنوياً على أن كل وزير يتجاوز الأعمادات المقررة في الميزانية يلزم بالتعويض من ماله الخاص، ولكن هذا النص لم يطبق. فاذا لم يوافق البرلمان على تجاوز الوزير للأعمادات المقررة لوزارته أكتفى بإسقاطه. (٢) أما المسئولية الجنائية فيترتب عليها الحكم على الوزير بعقوبة جنائية تمه في شخصه أو حرته أو ماله، كالسجن والحبس والغرامة مثلاً، إذا ارتكب الوزير في تأدية وظيفته (١) جريمة من الجرائم التي ينص عليها قانون العقوبات أو القوانين الخاصة بمحاكمة الوزراء (الرشوة ، التلاعب بالأموال الأميرية ، الاتجار بالسلطة والنفوذ وهي جرائم عادية ؛ الخيانة العظمى ، مخالفة الدستور وقوانين البلاد الخ . وهي جرائم سياسية) . ومسئولية الوزراء جنائياً مقررة في الدساتير المختلفة البرلمانية وغير البرلمانية وأن أختلفت البلاد في طريقة تنظيمها. فقد تكون المحاكمة أمام المحاكم العادية بناء على أنهام النيابة العمومية (أو ما يماثلها) . أو يقوم بالانتهام مجلس النواب نفسه، وهو الغالب. وحينئذ أما أن تكون المحاكمة أمام مجلس الشيوخ أو المجلس الأعلى كما هو الحال في فرنسا (٢) وانجلترا (٣) طريقة الـ (Impeachment) ، أو أمام أكبر هيئة قضائية

(١) أما الجرائم التي يرتكبها الوزراء في غير تأدية وظائفهم فيعاقبون عليها كسائر الأفراد أمام المحاكم العادية .

(٢) أختصاص مجلس الشيوخ في فرنسا بمحاكمة الوزراء عما يرتكبونه من الجرائم في تأدية وظائفهم وأنتهمم بواسطة مجلس النواب اختياري . فلمجلس النواب الفرنسي إذا أراد أن يحيل الوزراء الذين يتهمهم على مجلس الشيوخ أو يترك المسألة في يد النيابة والقضاء العادي إذا كانت الجريمة الموجهة للوزير من الجرائم العادية المنصوص عليها في قانون العقوبات . وقد أستعمل مجلس النواب الفرنسي سلطته في أنتهم الوزراء أمام مجلس الشيوخ أكثر من مرة ففي سنة ١٩١٨ أبانت الحرب العظمى أنهم وزير الداخلية المسيو (Malvy) بإفشاء أسرار الدفاع الوطني (وهي جريمة سياسية) وحكم عليه مجلس الشيوخ في ٦ أبريل سنة ١٩١٨ . وفي ٢٥ مارس سنة ١٩٣١ أحال مجلس النواب الوزير (Raoul Péret) على مجلس الشيوخ لمحاكمة بتهمة الاتجار بنفذه (وهي جريمة عادية) ولكنه برى .

عليا في الدولة (بلجيكا . سويسرا) ، أو أمام محكمة خاصة مكونة من قضاة ومن برلانيين كما هو الحال في مصر .

وكانت المحكمة الجنائية ذات أهمية كبرى ، في عهد النزاع بين الملك والهيئة النيابية وقبل تقرير مسئولية الوزراء سياسيا ، لحل مستشاري الملك على الخضوع للبرلمان واحترام قوانين البلاد ودستورها . أما إذا استقر النظام البرلماني وأصبح محترما من الجميع وتوطدت الرقابة البرلمانية أغتت المسئولية السياسية في معظم الاحوال عن المسئولية الجنائية (الا اذا كان الفعل الذي ارتكبه الوزير جريمة عادية منصوص عليها في قانون العقوبات كالأختلاس أو الرشوة) . فننذ قرن ونصف لم يستعمل البرلمان الأنكليزي سلاح الاتهام والمحكمة الجنائية الا مرتين ، الأولى في قضية وارن هستنجز سنة ١٧٨٨ والثانية والأخيرة ضد لورد ملقيل سنة ١٨٠٥ . أما الدول التي لا يزال فيها النظام البرلماني مزعزعا فقد ترى من اللازم تنظيم مسئولية الوزراء جنائيا تنظيميا دقيقا ، والنص على الخصوص على محاكمة كل وزير يمتدى على الدستور أو يعطله حتى يكون ذلك رادعا لمن تسول اليه نفسه ارتكاب ذلك . وتكلم الدستور المصري (دستور سنة ١٩٢٣) عن مسئولية الوزراء الجنائية في المواد ٦٦ - ٧٢ بعد أن قرر مسئوليتهم السياسية في المواد ٦١ و ٦٥ . فذكرت المادة ٦٦ أن « لمجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم في تأدية وظائفهم ، ولا يصدر قرار الاتهام الا بأغلبية ثلثي الآراء » . وحينئذ يعين مجلس النواب من أعضائه من يتولى تأييد الاتهام أمام « مجلس الاحكام المخصوص » الذي له وحده حق محاكمتهم عن هذه الجرائم ^(١) . ويؤلف المجلس المخصوص من رئيس المحكمة الأهلية العليا (النقض والأبرام) رئيسا ومن ستة عشر عضوا ، ثمانية منهم من أعضاء مجلس الشيوخ يعينون

(١) المادة ٦٦ دستور التي تعطى لمجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم في تأدية وظائفهم . وللمجلس الاحكام المخصوص وحده حق محاكمتهم عن تلك الجرائم ، أما تخلق امتيازاً قضائياً للوزراء . فجميع الجرائم التي تقع من الوزير في تأدية وظيفته ، السياسية منها والعادية . جريمة الخيانة العظمى كجرائم اختلاس الاموال الأميرية أو الرشوة أو سوء استعمال السلطة ، لا تختص بها المحاكم العادية بل « مجلس الاحكام المخصوص » السابق الذكر بنا . على اتهام مجلس النواب .

بالقرعة ، وثمانية من قضاة تلك المحكمة المصريين بترتيب الأقدمية ، وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التي تليها ثم من قضاتها بترتيب الأقدمية كذلك (مادة ٦٧ دستور) . وتصدر الأحكام بالمقوبة من مجلس الأحكام المخصوص بأغلبية اثني عشر صوتاً (مادة ٦٩) . وذكر الدستور (مادة ٧٠) أنه إلى حين صدور قانون خاص بالأجراءات (لم يصدر هذا القانون للآن) ينظم مجلس الأحكام المخصوص بنفسه طريقة السير في محاكمة الوزراء . ونص على أن الوزير الذي يتهمه مجلس النواب يوقف عن العمل إلى أن يقضى مجلس الأحكام المخصوص في أمره ، ولا يمنع استغافؤه من إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار في محاكمته (مادة ٧١) . وعلى أنه لا يجوز المفو عن الوزير المحكوم عليه من مجلس الأحكام المخصوص إلا بموافقة مجلس النواب (مادة ٧٢) . وأخيراً قرر الدستور أن على مجلس الأحكام المخصوص أن يطبق قانون العقوبات في الجرائم المنصوص عليها فيه « وتبين في قانون خاص أحوال مسئولية الوزراء التي لم يتناولها قانون العقوبات » ولكن هذا الشرط من المادة لم ينفذ للآن . وقد حاولت وزارة النحاس باشا الثانية (سنة ١٩٣٠) إصدار هذا القانون الخاص بمحاكمة الوزراء فوضت مشروعاً كاملاً أرفقته بمذكرةيضاحية جاء فيها « .. ولما كان الوزراء ميمين على شئون الدولة ويملكون بحكم مراكزهم من النفوذ والسلطان ما لا يملكه غيرهم من الموظفين قد يغري ذلك بعضهم بالعبث بحقوق الأمة وسلطانها والأضرار بمصالح الدولة العامة بوسائل لا تتوفر لغيرهم من الموظفين لذلك كان لا بد لحماية تلك الحقوق وصيانة تلك المصالح من تقرير مسئولياتهم الخاصة عن هذه الأفعال . فنص الدستور في المادة ٦٨ على أن تبين في قانون خاص أحوال مسئولية الوزراء التي لم تتناولها قانون العقوبات . ولم يشأ أن يترك تحديدها وتقرير العقاب عليها إلى الهيئة التي تتولي محاكمتهم كما جرى عليه بعض الدساتير (فرنسا مثلاً) . وإذا كان لا بد من وضع القانون الذي يشير إليه الدستور يجب عند تحديد هذه الأحوال الاكتفاء منها بما يمد ارتكابة عدواناً على سيادة الأمة وسلطانها أو ضاراً بمصلحة عامة كبرى وأن يترك ما دون ذلك للمسئولين السياسية والمدنية يؤخذ بهما الوزراء على حسب الأحوال

وهذه هي الناية التي رأت الحكومة أن تحققها بوضع مشروع القانون المرافق لهذه المذكرة » .

وانص مشروع القانون مادة أولى على جريمتين وزاريتين جديدتين : الخيانة العظمى والغدر ، وتناولت المادتان الثانية والثالثة من المشروع الأفعال التي تدخل تحت كل منهما ، وقد لوحظ في ذلك أن يوضع تحت كلمة واحدة الأفعال المتشابهة على اعتبار أنها صور مختلفة للجريمة واحدة . وشملت جريمة الخيانة العظمى أشد صور الاعتداء على نظام الحكم القائم أما بقلب الدستور أو شكل الحكومة أو نظام توارث العرش أو بتفكيك الدستور بالخالفه لاحكامه أو بغير الطريقة التي نص عليها فيه أو إصدار قوانين لم يقرها البرلمان أو تأجيل انعقاد البرلمان تأجيلا غير دستوري أو الامتناع عن دعوة البرلمان في الأحوال التي تجب فيها دعوته إلخ . وسوى المشروع في الأجرام والعقاب بين من يباشر الاعتداء على الدستور من الوزراء وبين الوزراء أو الوزارة التي تتفقد السلطة على أساس هذا الاعتداء ^(١) . اما جريمة الغدر فتناولت افضالا اطلقت عليها هذه التسمية لما لها من أثر يتصل الضرر فيه بالمال سواء كان خاصا بأموال الدولة أو أموال الأفراد .

وحددت المادة الرابعة من المشروع العقوبات فجعلت عقوبة جريمة الخيانة العظمى الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة أو السجن مع غرامة في كل الأحوال لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على عشرة آلاف جنيه ، وجعلت عقوبة الغدر السجن أو الحبس مع غرامة في الحالتين لا تقل عن ٥٠٠ جنيه ولا تزيد على ٥٠٠٠ جنيه .

(١) جاء في المذكرة الايضاحية لمشروع قانون محاكمة الوزراء (١٩٣٠) : « وما يجب ملاحظته أنه لا يكفي في حماية الدستور أن يقتصر العقاب على من باشر الاعتداء عليه من الوزراء فقد يكون من أثر هذا الاعتداء إنشاء نظام في الحكم يخالف للدستور كما قد يكون من أثر ذلك قيام حالة مخالفة كالحالة التي يكون فيها المجلس منحلأ أو مؤجلا الى ما بعد المواعيد التي يميزها الدستور . ولا شك أن الوزراء الذين يباشرون ولاية الحكم على أساس هذا النظام أو مع استمرار هذه الحالة ، حكمهم بالنسبة للجريمة حكم الوزراء الذين ارتكبوها بالفعل » .

ولكن الوزارة النحاسية الثانية استقلت قبل ان يتم لها تحويل هذا المشروع إلى قانون . وجاءت وزارة صدق باشا وألفت دستور سنة ١٩٢٣ واستصدرت دستور ١٩٣٠ ولم تر مبرراً للأشارة فيه ان قانونا سيصدر بتحديد احوال المسؤولية الجنائية للوزراء التي لم يتناولها قانون العقوبات « فأن تطور الانظمة البرلمانية - على حد قولها - أحل المسؤولية السياسية محل المسؤولية الجنائية ولم يمد لهذه ذكر وتطبيق في هذا العصر^(١) » .

وعلى كل فان صح الآن تطبيق المواد ٦٦-٧٢ من الدستور فيما يتعلق بالجرائم التي تقع من الوزراء أثناء تأدية وظائفهم مما نص عليه في قانون العقوبات ومحاكمهم عليها ، فإنه يستحيل قانونا الآن مواخذتهم جنائياً على مخالفتهم السياسية ، كتعطيل الدستور أو تأجيل البرلمان أو حله خلافاً لأحكام الدستور إلى غير ذلك مما تضمنته مواد مشروع قانون محاكمة الوزراء ، لعدم وجود نص عندنا وحتى يصدر القانون المذكور . وها هو « الوفد » يتولى الحكم للمرة الرابعة في ظل دستور سنة ١٩٢٣ المعاد فهل ستمعل الوزارة النحاسية القائمة على بعث مشروع قانون محاكمة الوزراء الذي وضعته الوزارة النحاسية الثانية سنة ١٩٣٠ ؟ أم ترى الوزارة أن النظام النيابي البرلماني قد استقر عندنا فلا داعي إلى ذلك ؟^(٢)

٣) أما المسؤولية السياسية فهي أخف وطأة من المسؤولية الجنائية إذ لا يترتب

(١) أنظر المذكرة الإيضاحية لدستور وقانون انتخاب ١٩٣٠ ، جاء فيها أيضاً : « وأذا قدر بالرغم مما تقدم أن هيئة تشريعية رأت أن تنص على جرائم خاصة بالوزراء فينبغي ألا تكون العقوبة غير سياسية ولا تعدى الحرمان من الحقوق الوطنية حرماناً مؤقتاً أو نهائياً . وذلك لللائمة بين العقوبة والجرم الذي هو بطبيعته عمل سياسي والمقصود هنا بالحقوق الوطنية حق الانتخاب وتولى الوظائف العامة والتحقيل بالرتب والنياشين . (أنظر مادة ٦٩ دستور ١٩٣٠) » .

(٢) حينما تولت الوزارة النحاسية الثالثة الحكم في ١٠ مايو سنة ١٩٣٦ أشارت بعض الجرائد الى عزم الوزارة على بعث مشروع قانون محاكمة الوزراء من جديد لكن لم يتم شئ للآن . وقد أشارت بعض الجرائد من جديد الى هذا المشروع بعد تأليف الوزارة النحاسية الرابعة في ٣ أغسطس سنة ١٩٣٧ .

عليها إلا استقالة الوزير أو الوزارة إذا قرر البرلمان عدم الثقة به أو بها ، فجزاء المسئولية السياسية سياسى محض : ترك الكراسى الوزارية والتخلي عنها إلى أشخاص آخرين حائزين على ثقة البرلمان . مادة ٦٥ دستور مصرى « إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل فإذا كان القرار خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة » .

التضامن فى المسئولية السياسية : المسئولية الجنائية بطبيعتها شخصية لأنه لا يجوز عقلا وعدلا اتهام ومحاكمة جميع أعضاء الوزارة بناء على تصرف أحد أو بعض أفرادها ، فالوزير لا يسأل جنائياً إلا عن الأعمال التى ارتكبها شخصياً كفاعل أصلى أو شريك . ولكن الحال بخلاف ذلك بالنسبة للمسئولية السياسية فلا شئ يمنع من اعتبار الوزارة بأسرها مسئولة سياسياً عن تصرفات بعض أفرادها أو رئيسها على الخصوص ، إذ الجزاء الوحيد لمسئولية الوزراء سياسياً بالتضامن هو استقالة الوزارة بأجمعها . ظهر هذا التضامن الوزارى فى انكسار سنة ١٧٨٢ حينما استقالت وزارة لورد نورث كلها لا رئيسها الفعل فقط كما حصل سنة ١٧٤١^(١) . وجميع الدساتير البرلمانية الحديثة تقرض أو تنص صراحة على مسئولية الوزراء بالتضامن بجانب مسئولية كل وزير على حدة كما هو ظاهر من نص المادة ٦٥ دستور مصرى وخصوصاً مادة ٦١ : « الوزراء مسئولون متضامون لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسئول عن أعمال وزارته » . ورئيس الوزارة هو الذى يعرض عادة على البرلمان مسألة الثقة بالوزارة كلها ويتكلم باسمها ، والمتبع انه إذا خذل واستقال تبعه بقية أفرادها . ولكن قد يخرج وزير أو أكثر من الوزارة بناء على سحب البرلمان الثقة منه دون أن يترتب على ذلك استقالة الوزارة كلها اذا كان الامر متعلقاً بأعمال وزارته خاصة لا بالسياسة العامة للوزارة . وعبارة « السياسة العامة » عبارة مرنة تختلف

(١) ومع ذلك ظلت فكرة المسئولية الفردية سائدة فى بعض الأذهان حتى أوائل القرن التاسع عشر ففى سنة ١٨٠٦ مثلاً صرح لورد Temple أن الوزارة ليست مسئولة كوزارة ولكن الوزراء مسئولون فردياً عن أعمالهم . لكن هذا يتعارض مع الواقع ومع استقالة وزارة لورد نورث كلها سنة ١٧٨٢ كما رأينا .

باختلاف الظروف وخطة كل وزارة والأمر متروك في النهاية لرئيس الوزراء^(١) فإذا وجد أن ما أُوخذ عليه أحد وزرائه يمس هذه السياسة العامة وجب عليه طرح مسألة الثقة بالوزارة كلها على البرلمان تضامناً مع الوزير المذكور .

ب - الوزارة أما أنه تكونه مسئولته أمام مجلس النواب وعمره (انجلترا . مصر) أو أمام كل من المجلسين (فرنسا . بلجيكا) : رأينا أن اقتراح مجلس اللوردات في انجلترا على عدم الثقة بالوزارة لا يؤثر مطلقاً في مركزها فهي لا تسأل إلا أمام مجلس العموم لأنه وحده الذي يمثل الناخبين . ومجلس اللوردات ورأى لا يحل فإذا كان له حق إسقاط الوزارة مع أن الوزارة لا تستطيع حله لأدى به ذلك إلى التعسف في استعمال حقه . ومن الصواب ألا يكون للمجلس الغير قابل للحل الحق في إسقاط الوزارة حفظاً لتوازن بين السلطين (هذا التوازن غير موجود في فرنسا فجلس الشيوخ هناك لا يحل ومع ذلك فهو يسقط الوزارات كما سنرى) .

أما في مصر فدستور سنة ١٩٢٣ (كدستور سنة ١٩٣٠) صريح في أن الوزارة مسئولة سياسياً أمام مجلس النواب وحده . مادة ٦١ دستور سنة ١٩٢٣ « الوزراء مسئولون لدى مجلس النواب . » ، مادة ٦٥ « إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل فإذا كان القرار خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة . »

والحال على خلاف ذلك في بلجيكا وفرنسا فلم ينص الدستور البلجيكي صراحة - كما فعل دستورنا المصري - على مسئولية الوزارة أمام مجلس النواب وحده بل أكتفى بالإشارة إلى هذه المسئولية السياسية إجمالاً بقوله في المادة ٨٩ « لن يحل أمر الملك الشفوي أو المكتوب وزيراً من المسئولية بحال من الأحوال » . غير أن

(١) في ١٨ ديسمبر سنة ١٩٣٥ استقال السير صمويل هور وزير الخارجية البريطانية نظراً لعدم موافقة الرأي العام على سياسته خصوصاً فيما يتعلق بالنزاع الإيطالي الحبشي ولم يترتب على استقالته استقالة وزارة المستر بلدوين كلها بل ظلت في مركزها وحل الكبتن انطوني ايدن محل الوزير المستقيل .

تفاصيل ذلك أصبحت مكفولة بقايد هذه البلاد الدستورية منذ سنة ١٨٣١، ونظراً لتساوى مجلسي الشيوخ والنواب في بلجيكا نفوذاً وحقوقاً، وامكان حل كل من المجلسين (مادة ٧١ دستور بلجيكا » الملك الحق في حل المجلسين معاً أو أحدهما فقط ») فقد اعترف الكتاب لمجلس النواب والشيوخ على السواء بحق الاقتراع على عدم الثقة بالوزارة واسقاطها^(١). واستعمل مجلس الشيوخ البلجيكي فعلاً هذا الحق منذ البداية، ففي سنة ١٨٤١ استقالت الوزارة القائمة حينذاك بالرغم من تأييد مجلس النواب لها لأن مجلس الشيوخ لامها وأنتقد سياستها . ولكن نظراً لرزاق مجلس الشيوخ بحكم تكوينه وسن أعضائه فهو لا يسرف في أسقاط الوزارات ولذا فالحظر على حياة الوزارة هناك إنما يأتي غالباً من ناحية مجلس النواب .

أما مسؤولية الوزارة سياسياً أمام مجلس الشيوخ الفرنسي فكانت موضع خلاف انتهى الآن . النص الدستوري (مادة ٦ قانون ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥ الدستوري) صريح في أن الوزارة مسئولة سياسياً أمام كل من المجلسين . « الوزراء^(٢) مسئولون بالتضامن أمام المجلسين Les Chambres عن السياسة العامة للحكومة وكل منهم مسئول شخصياً عن أعماله » . ولكن بعض الكتاب لا يبر هذا النص أهمية كبرى لأن كلمة Les Chambres (بالجمع) وردت أيضاً في دساتير سنة ١٨١٤ وسنة ١٨٣٠ ومع ذلك كان من المقرر حينذاك أن المسؤولية الوزارية لا توجد إلا أمام مجلس النواب وحده . ومع كل فالمنافسة الآن عديمة الفائدة بعد أن أثبت مجلس الشيوخ عملياً أن في استطاعته أسقاط كل وزارة تفقد ثقته^(٣) وأسقط بالفعل عدة وزارات مبتدئاً بوزارة المسيو تيراري سنة ١٨٩٠، وكانت السابقة الحاسمة في الموضوع استقالة

(1) Voir, Redslob, Le Régime Parlementaire p. 117 ; et Orban Le Droit Const, de la Belgique, p. 305.

(2) "Les ministres sont solidairement responsables devant **Les Chambres** etc."

(٣) يرى العلامة اسمين مع ذلك أنه يجب التفرقة بين القدرة الفعلية و « الحق » فاستطاعة مجلس الشيوخ عملياً أسقاط الوزارة (بامتناعه مثلاً عن الموازنة على الميزانية) ليس معناه أن لهذا المجلس الحق دستورياً في أسقاط الوزارات وتقرير مسئوليتها السياسية أمامه

وزارة المسيوليون بورجوا L. Bourgeois سنة ١٨٩٦ . حاولت الوزارة المذكورة البقاء في الحكم بالرغم من اقتراح مجلس الشيوخ على عدم الثقة بها ، وصرح رئيسها في جلسة ٢٠ فبراير سنة ١٨٩٦ بمجلس النواب أنه طالما أن الوزراء حائزون ثقة مجلس النواب فيستظلون في مراكزهم ، فاحتج مجلس الشيوخ في اليوم التالي على هذا التصريح وجاء في قرار احتجاجه الذي وافق عليه المجلس بأغلبية ١٨٤ صوتاً ضد ٦٠ الوزارة تريد أن تحكم بدون مجلس الشيوخ وتدعي أن المسؤولية الوزارية لا توجد أمام هذا المجلس . أننا نحتج من جتنا على هذا الاعتداء على نصوص الدستور الواضحة ونؤكد من جديد حقنا في رقابة الحكومة ومسئولية الوزراء أمام كل من المجلسين . في استطاعتنا أن نجيب على عمل الوزارة وأقوالها بالأمتاع الكلي عن التعامل معاولكتنا لا نود الالتجاء إلى هذه الطريقة محافظة على الحياة التشريعية في الدولة . وسيفصل الرأي العام بين وزارة لم تبال بأثارة هذه الأزمة الدستورية الخطيرة و بين مجلسنا الذي لا يرغب في استنحالها حفظاً للمصلحة العامة ولو أن الحق والقانون منا «^(١)» . وفي ٣١ مارس سنة ١٨٩٦ عاد الخلاف بين الوزارة ومجلس الشيوخ الى الظهور بخصوص سياسة الوزارة الخارجية واقترح المجلس بأغلبية ١٥٣ صوتاً ضد ٨٥ على عدم الثقة بالوزارة فلم تستقل . وأخيراً لجأ المجلس إلى سلاح خطر لجلها على الاستقالة وهو رفض الاعتمادات . ففي ٢١ أبريل رفض مجلس الشيوخ الموافقة على اعتمادات ضرورية استلزمها حملة مدغشقر الحربية مقررأ أنه لا يستطيع منح هذه الاعتمادات للوزارة القائمة ، وأنه سيؤجل موافقته « حتى تأتي أمامه وزارة دستورية حائزة على ثقة المجلسين » . أراء هذا الموقف الحرج لم تجد الوزارة بدا من الاستقالة بعد أن صرح رئيسها في مجلس النواب أنه لم يتخل عن الحكم الا بدافع الوطنية لاتسلياً بوجه نظر مجلس الشيوخ ، وأنه لا زال مصراً على أن لمجلس النواب وحده الحق في أبقاء الوزارة أو حلها على الاستقالة . وبالرغم من هذه التصريحات النظرية فان الوزارة لم تقدم استقالتها في الواقع إلا لانتهزامها أمام مجلس

الشيوخ. ومن ذلك الوقت لم تنازع الوزارات الفرنسية المختلفة في تقرير مسئوليتها أمام المجلسين على السواء. وتركت عدة وزارات الحكم بناء على إرادة مجلس الشيوخ دون أن تناقشه حقه في أسقاطها: وزارة المسيو بريان في ١٨ مارس سنة ١٩١٣، وزارة المسيو أدوارد هريو ١١ أبريل سنة ١٩٢٥، وزارة المسيو تارديو ٤ ديسمبر سنة ١٩٣٠، ووزارة المسيو لا فال ١٦ فبراير سنة ١٩٣٢^(١)، ووزارة المسيو ليون بلوم ٢١ يونيو سنة ١٩٣٧^(٢). يلاحظ مع ذلك أن مجلس الشيوخ لم يسرف في أسقاط الوزارات كمجلس النواب. نالت في فرنسا منذ ١٨٧٥ للآن أكثر من ٩٠ وزارة لم يسقط مجلس الشيوخ منها إلا ٧ فقط. ولكن مجلس الشيوخ الفرنسي غير قابل للحل، فقدرة على أسقاط الوزارة دون أن يكون لها حق حله يتعارض مع توازن السلطتين في النظام البرلماني الصحيح. وعلى العموم تقرير المسئولية الوزارية أمام كل من المجلسين يزيد في عدم ثبات الوزارات وتقلبها وهو مرض تشكو منه كثير من الدول البرلمانية.

ج- عدم ثبات الوزارات لأنه ولازال مع العيوب الظاهرة في الدول البرلمانية. نهاية الرساير المحرمة بمعوج ذلك: الوزارة البرلمانية لا تبقى إلا إذا كانت حائزة على ثقة أغلبية البرلمان أو مجلس النواب فإذا كانت حالة الأحزاب في البرلمان أو في مجلس النواب لا تسمح بتكوين أغلبية ثابتة ظل مركز الوزارة مزعزعا وتعرضت للسقوط لأقل الأسباب كما هو الحال في فرنسا وفي إيطاليا قبل قيام النظام

(1) Barthélemy et Duez, Traité, 1933, P. 708 - 711.

(٢) قدمت وزارة المسيو ليون بلوم للبرلمان مشروع قانون بطلب سلطات استثنائية (pleins pouvoirs) لأصلاح وحماية حالة البلاد المالية والمحافظة على سعر الفرنك ولكن مجلس الشيوخ رفض بأغلبية كبيرة النص الذي قدمته الحكومة ووافق عليه مجلس النواب، وبالرغم من الجهود التي بذلت لأتخاذ الوزارة والتوفيق بين مجلس الشيوخ من جهة والحكومة ومجلس النواب من جهة أخرى، ظل مجلس الشيوخ متشبثا بوجهة نظره بأغلبية ٩٩٨ صوتاً ضد ٨٢، ففقدت الوزارة اجتماعاً قدمت على أثره استقالتها.

الفاشستي . فيبلغ متوسط عمر الوزارات الفرنسية ٨ أشهر تقريباً ^(١) وفي إيطاليا ، قبل النظام الفاشستي ، كان من الأمور العادية أن تتغير الوزارة مرة أو مرتين أو ثلاث في السنة تبعاً لاهواء مجلس النواب . وهذا يؤثر في هبة الحكومة ولا يمكن الوزراء من التفريغ لشئونهم وتنفيذ برامجهم فلا يكاد الوزير يقف على أعمال وزارته ويفهمها حتى يترك الحكم لغيره لاستقالة الوزارة التي هو عضو فيها أما لاختلافها مع البرلمان ، أو لتفكك الأغلبية التي تستند إليها . وقد فكر بعضهم ^(٢) في العلاج وأقترح أن لا يختار الوزير من بين أعضاء المجالس النيابية ليحول دون طمع الطامعين من أعضاء البرلمان في أسقاط الوزارة ليحلوا محلها . ولكن هذا الاقتراح يتنافى مع قاعدة من أهم قواعد النظام البرلماني وهي أن الوزراء هم في الوقت نفسه زعماء الأغلبية البرلمانية ولا يصلوا الى الوزارة عادة إلا عن طريق الفوز في الانتخابات والبرلمان .

أما الدساتير الحديثة فقد انتهجت في علاج عدم الاستقرار الوزاري طريقة أخرى . فحددت أغلبية ممتازة للأقتراع على عدم الثقة بالوزارة ، وأحاطت الاقتراع بعدم الثقة ببعض الإجراءات والضمانات المقيدة منعاً للأسراف والتسرع في هذا النوع من الاقتراع الذي لا يجمل أحد أثره وخطره في الشؤون العامة . وتتلخص هذه القيود : أولاً - في وجوب أن يطلب الاقتراع بعدم الثقة عدد مخصوص من الأعضاء مقدماً بالكتابة ١٠٠ أو ٥٠ أو ٣٠ مثلاً . وثانياً - أن يمضي زمن ولو قصير بين تقديم الطلب والجلسة المحددة لمناقشته ، أو بين المناقشة في موضوع الاقتراع وبين الاقتراع نفسه ، وذلك لكي يكون الاضطراب الذي تحدثه مثل تلك المناقشة عادة قد هدأ وزال . فينص دستور تشيكوسلوفاكيا مثلاً أن طلب الاقتراع على عدم الثقة بالوزارة

(١) يخفف من عدم ثبات الوزارات الفرنسية ثبات أشخاص الوزراء فكثيراً ما يدخل بعض أعضاء الوزارة المستقيلة في تكوين الوزارة الجديدة . فالسيو أرستيد بريان مثلاً دخل في تأليف ٢٤ وزارة ورأس الوزارة ١١ مرة وظل وزيراً للخارجية ٨ سنوات متوالية (الى أكتوبر سنة ١٩٣١) تغيرت في أثنائها الوزارة عدة مرات .

يجب أن يكون ممضيا من ١٠٠ نائب على الأقل وأن يحال على لجنة برلمانية خاصة لتقديم تقرير عنه في ظرف ثمانية أيام على الأكثر . ولا يمكن الاقتراع عليه في المجلس الا بحضور الأغلبية المطلقة لجميع الأعضاء وبالأغلبية المطلقة للأصوات والمناداة عليهم باسمائهم (مواد ٧٥ ، ٧٦ دستور ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠) . ونجد مثل هذه النصوص في دساتير أخرى كالليونان (دستور سنة ١٩٢٧ مادة ٨٨) ، وأسبانيا دستور سنة ١٩٣١ ، ومصر دستور سنة ١٩٣٠^(١) . أذ خلافا لدستور سنة ١٩٢٣ الحالي أشرط « دستور صدقي باشا » (١٩٣٠) شروطا ، ووضع قيودا إجرائية عديدة ، للأقتراع على عدم الثقة بالوزارة .

دستور سنة ١٩٣٠ والاقتراع على عدم الثقة بالوزارة : نصت المادة ٦٦ دستور سنة ١٩٣٠ أنه « لأمكان النظر في طلب الاقتراع بعدم الثقة صريحا كان أو ضمينا يجب أن يقع عليه ثلاثون نائبا على الأقل (١٠٠ في تشيكوسلوفاكيا ، ٥٠ في اسبانيا ، ٢٠ في دستور اليونان لسنة ١٩٢٧) وأن تبين فيه الشئون التي ستجرى فيها المناقشة يانا واضحا . ولا يجوز أن يطرح هذا الطلب للمناقشة الا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه^(٢) ، ولا أن تؤخذ الآراء عنه الا بعد يومين على الأقل من تمام المناقشة فيه (حتى تكون النفوس قد هدأت) . ويجب على أى حال أن يصدر بشأنه قرار في ميعاد لا يتجاوز ١٤ يوما من يوم تقديمه - ويجوز قصرير المواعيد المتقدم ذكرها بناء على طلب الوزراء المختصين أو بموافقتهم - ويجرى الاقتراع على مسألة الثقة بطريق المناذاة على الأعضاء باسمائهم » . ولم يكتف دستور سنة ١٩٣٠ بذلك بل اشترط أغلبية متمسزة للأقتراع على عدم الثقة وهى الأغلبية المطلقة لجميع أعضاء مجلس النواب لأغلبية الحاضرين أو المصوتين فقط . مادة ٦٥ دستور

(١) Voir W. Raafat, La Responsabilité Politique des Ministres.

مجلة القانون والاقتصاد السنة الثالثة عدد ٧ سنة ١٩٣٣ .

(٢) في اليونان (دستور ١٩٢٧) يكفي يومان . وخمسة ، في دستور اسبانيا (١٩٣١) وثمانية أيام على الأكثر ، في دستور تشيكوسلوفاكيا .

سنة ١٩٣٠ هـ إذا قرر مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعضائه عدم الثقة بالوزارة وجب عليهما أن تستقيل . فإذا كان القرار خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة . فإذا لم تتوفر هذه الأغلبية الممتازة لا تكون الوزارة ملزمة بالاستقالة دستورياً .

دستور سنة ١٩٢٣ لا يشترط أغلبية خاصة لاسقاط الوزارة لكن للوزراء طلب تأجيل المناقشة لمدة ٨ أيام في الاقتراع على عدم الثقة بهم : ترك الدستور الحالي أمر الغالية التي تقرر عدم الثقة بالوزارة إلى القاعدة العامة فيكفي ، نظرياً على الأقل ، بالتطبيق للمادتين ٩٩ و ١٠٠ من الدستور لاسقاط الوزراء ربع عدد الأعضاء زائداً واحداً . لأنه بحسب المادة ٩٩ يكفي لصحة اجتماع مجلس النواب (أو الشيوخ) حضور أغلبية الأعضاء ، وبحسب المادة ١٠٠ تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين . فإذا حضر جلسة الاقتراع على عدم الثقة بالوزارة نصف الأعضاء زائداً واحداً ، واقتنع على عدم الثقة أكثر من نصف الحاضرين ولو بواحد ، كان القرار صحيحاً . ولكن نظراً لما هو مشاهد في جميع البلاد من حرص الأعضاء على حضور الجلسات التي يجري فيها الاقتراع بالثقة يندر أن تسقط الوزارة بهذا العدد الضئيل من الأصوات ، اللهم إلا إذا حصل ذلك الاقتراع فجأة في جلسة عادية بشكل متاوره سياسية من خصوم الوزارة .

وقد أخطأ الدستور الحالي لهذا الأمر فقرر في المادة ١٠١ أنه « يحق للوزراء دائماً أن يطلبوا من مجلس النواب تأجيل المناقشة لمدة ثمانية أيام في الاقتراع على عدم الثقة بهم » . وهذه المدة غير مدة الثمانية أيام التي نصت عليها المادة ١٠٧ دستور في حالة الاستجواب « لا تجري المناقشة في استجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير » . فإذا كان الاقتراع على عدم الثقة نتيجة المناقشة في استجواب يمكن للوزارة أن تستفيد من المديتين : ٨ أيام على الأقل قبل المناقشة في الاستجواب (مادة ١٠٧) و ٨ أيام أخرى بعد ائصال المناقشة وقبل أمكان الاقتراع على عدم الثقة بها (مادة ١٠١) . أما إذا كان الاقتراع على عدم الثقة مقدماً بصيغة أصلية مستقلاً عن كل استجواب فالوزارة لا تستفيد إلا

من الثمانية أيام المنصوص عنها في المادة ١٠١ فقط، وقد سبقت الإشارة إلى ذلك. وفي هذه الضمانات الكفافية بدون حاجة للقيود الإجرائية الأخرى والأغلبية المتأثرة التي نص عليها دستور سنة ١٩٣٠ اقتباساً من بعض الدساتير الحديثة. لا سيما وأن في يد الوزارة سلاحاً آخر للدفاع عن نفسها وهو حق الحل. فلها أن تلجأ إلى الملك وتستصدر منه مرسوماً بحل مجلس النواب، إذ للملك طبقاً للمادة ٣٨ دستور حق حل المجلس المذكور. وحق الحل ممنوح للسلطة التنفيذية في جميع الدساتير البرلمانية.

د- من الحل خبر ضمه لعدم إساءة البرلمان لسلطته في إسقاط الوزارات: يمكننا تعريف حق الحل بأنه حق السلطة التنفيذية في فض البرلمان أو أحد المجلسين قبل انتهاء الفصل التشريعي ودعوة الأمة (الناخبين) لانتخاب مجلس نيابي جديد^(١). وقد يلجأ إلى حل البرلمان وعمل انتخابات جديدة في ظروف مختلفة أهمها: (١) إذا تعذر تكوين أغلبية برلمانية ثابتة فيحل البرلمان القائم أو مجلس النواب عسي أن تسفر الانتخابات الجديدة عن هذه الأغلبية. (٢) إذا اشتد الخلاف بين مجلسي البرلمان فيلجأ لحلها معاً أو حل مجلس النواب (بحسب ما ينص عليه الدستور) لمعرفة أيهما يمثل رأى أغلبية الناخبين. (٣) للوقوف على رأى الأمة في مسألة هامة، ويقوم الحل في هذه الحالة مقام الاستفتاء (Referendum) (راجع ما قلناه عن النظام نصف النيابي والنظام نصف المباشر).

٤) إذا اعتقد رئيس الدولة أن الوزارة القائمة والبرلمان الذي يؤيدها أصبحا لا يمثلان رأى أغلبية الناخبين فله أقالة الوزارة وحل البرلمان لأجراء انتخابات جديدة (أنظر الحل الرئيسي أو الملكي).

(١) راعينا في هذا التعريف الغالب وهو أن حق الحل يعطى عادة لرئيس السلطة التنفيذية ليستعمله بواسطة وزرائه (أنظر فيما يأتي الحل الوزاري والحل الرئيسي) ولكن قد يكون للناخبين الحق في الاقتراع على حل المجلس النيابي وهذا هو الحل الشعبي dissolution populaire (راجع ما تقدم عن الحكومة نصف المباشرة). وقد يكون للمجلس الحق في حل نفسه بنفسه ويمكن تسمية هذا النوع بالحل الذاتي.

(٥) إذا اختلف البرلمان في الرأي مع الوزارة وأراد إسقاطها فلها أن تلجأ إلى رئيس الدولة وتطلب منه حل المجلس الذي يناوئها . وهذا هو أكثر اغراض الحل شيوعا . وإذا كان البرلمان أسقاط الوزارة، ولم يكن لها حله، ضاع التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية . فحق الحل ضرورى لحفظ التوازن في الدساتير البرلمانية^(١) . واحسن مثل على ذلك فرنسا فحق رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب ثابت في الدستور الفرنسى الحالى (دستور سنة ١٨٧٥) ولكن اشترط لاجرائه الحصول على موافقة مجلس الشيوخ ، وعلاوة على ذلك فقد أصبح هذا الحق معطلا منذ سنة ١٨٧٧ حينما حل رئيس الجمهورية حينذاك، المارشال مكاھون ، مجلس النواب حلا عده البعض مخالفاً للدستور Coup d'Etat . ومن ذلك التاريخ لم يجسر رؤساء الجمهوريات ولا الوزارات الفرنسية الألتجاء الى الحل . وقد ترتب على تعطيل حق الحل أزدیاد نفوذ البرلمان وضعف

(١) يوجد الحل في بعض الدساتير غير البرلمانية كالمانيا قبل دستور فيمر اذ كان للسلطة التنفيذية حق حل مجلس الريشتاج مع أن دستور الإمبراطورية الألمانية في ذلك الوقت لم يكن برلمانيا . كذلك نصت المادة ٤٦ من دستور ١٩٤٠ يناير سنة ١٨٥٩ الفرنسى على أن لرئيس الجمهورية حق حل المجلس التشريعى مع أن الدستور المذكور الذى وضعه لوى نابليون بوناپرت لم يأخذ بالنظام البرلمانى (الوزارة لم تكن مسئولة أمام المجلس) . ولحق الحل في هذه الدساتير صبغة خاصة فهو سلاح في يد رئيس الدولة أو السلطة التنفيذية تستعمله لأخصاع السلطة التشريعية لأرادتها والهروب من رقابتها . اما في النظام البرلمانى فحق الحل هو المقابل الطبيعى للضرورة للمسئولية الوزارية . الوزارة البرلمانية مسئولة أمام البرلمان الذى له إسقاطها فيجب أن يكون في قدرتها حفظاً للتوازن بين السلطتين الدفاع عن نفسها بجل البرلمان وتحكيم الأمة في النزاع القائم بينها وبين المجلسين أو أحدهما .

قارن رد سلوب Le Régime Parlementaire ص ١١٧ :

"La dissolution est le contrepois mathématique de la responsabilité gouvernementale. Si l'un des deux éléments vient de manquer, c'est la destruction de l'équilibre, c'est la négation du régime parlementaire".

مركز الوزارة ضعفاً شكاً منه الجميع^(١) ولما تولى المرحوم المسيو دورج رئاسة الوزارة في فبراير سنة ١٩٣٤ عقب حوادث «٦ فبراير» وفضيحة ستافسكي حاول أحياء حق الحل من جديد وتحريره نوعاً ما من شرط موافقة مجلس الشيوخ . ولكنه أستقال في أكتوبر سنة ١٩٣٤ قبل أن يتم له تنقيح الدستور .

من الحل سلاح ديموقراطي على شرط أنه يقيد بقيود معقولة لمنع التعسف في استعماله : - يرى البعض في منح السلطة التنفيذية حق حل مجلس النواب أمثالاً لارادة الأمة المثلثة في نوابها ولكنه في الواقع أحكام اليها ودعوة موجبة الى الناخبين والى الأمة نفسها - مصدر السلطات - لتقول كلمتها في النزاع القائم بين الحكومة والبرلمان . فهو سلاح ديموقراطي لاشائبة فيه على شرط أن يقيد بقيود معقولة تمنع من التعسف في استعماله والخروج به عن القصد الذي وجد من أجله . وهذه القيود موجودة في جميع الدساتير البرلمانية . فبعد أن نص دستورنا المصري مثلاً (١٩٢٣) في المادة ٣٨ على أن «للك حق حل مجلس النواب» قيدت المادتان ٨٨ و ٨٩ من الدستور هذا الحق بقيود على جانب عظيم من الأهمية : فالأولى - ذكرت المادة ٨٨ أنه «إذا حل مجلس النواب في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر^(٢) ويعبرون عن ذلك بالفرنسية بقولهم "dissolution sur dissolution ne vaut"

(١) انظر على الخصوص كتاب المسيو Maurice Ordinaire (أحد وكلاء مجلس الشيوخ الفرنسي السابقين) بعنوان "La Révision de la Constitution" (باريز سنة ١٩٣٤) ، وكتاب المسيو اندريه تارديو رئيس الوزارة الفرنسية السابق (باريز سنة ١٩٣٤) "L'heure de la décision" (باريز سنة ١٩٣٤) . وقد دافع كل من هذين الكتاتين الكبيرين عن ضرورة إطلاق يد السلطة التنفيذية في حل مجلس النواب بدون أخذ رأي مجلس الشيوخ مبينين أهمية حق الحل في النظام البرلماني الصحيح وما ترتب على تعطيل استعماله في فرنسا من مساوئ ومسوخ لهذا النظام .

(٢) بناء على ذلك كان حل زيور باشا لمجلس النواب الذي انعقد في ٢٣ مارس سنة ١٩٢٥ مخالفاً للدستور لسبق حل المجلس في ديسمبر سنة ١٩٢٤ لنفس الغرض (لتكوينه من أغلبية وفدية تنبع سياسة لا يقرها الإنكليز) .

أى لا يجوز الحل على الحل . وثانياً - أضافت وحتمت المادة ٨٩ دستور مصرى أن « الأمر الصادر بحل مجلس النواب يجب أن يشتمل على دعوة المندوبين (الناجين) لأجراء انتخابات جديدة فى ميعاد لا يتجاوز شهرين وعلى تحديد ميعاد لأجتماع المجلس الجديد فى المشرة الأيام التالية لتام الانتخابات » حتى لا تبقى الحياة النيابية معطلة مدة طويلة ولكى لا تلجأ الحكومة الى الحل للهرب من رقابة البرلمان (١) .

ومعلوم أن الملك « لا يتولى سلطته الا بواسطة وزارته » فهو فى الغالب لا يلجأ للحل الا بناء على طلب ومشورة الوزارة القائمة (وهذا هو الحل الوزارى) . ولكن قد تختصر فكرة الحل فى ذهن الملك نفسه اذا ما رأى أن كلا من الوزارة والبرلمان لا يملكان الأمانة ، وحينئذله أن يعزل الوزارة القائمة ويدعو لتأليف وزارة أخرى تقوم بحل المجلس أو البرلمان وعمل انتخابات عامة . ويطلقون على الحل فى هذه الحالة اسم « الحل الرئيسى أو الملكى (dissolution présidentielle) ، لأن رئيس الدولة هو الذى فكر فيه وهو الذى نفذه بواسطة الوزارة الجديدة الذى كونها . ولكن يجب على أى حال أن يمضى مرسوم الحل رئيس الوزارة الجديد حتى يتحمل مسئوليته لأن « توقيات الملك فى شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » .

ولما كان القصد من الحل - فى حالة النزاع بين الوزارة والبرلمان - هو الاحتكام للأمانة فلا داعى للالتجاء اليه اذا كان تأييد الامة برلمانها واضح لا يحتاج الى دليل . وفى هذه الحالة واجب دستوريا على الوزارة أن تستقيل لأن تطلب حل المجلس ، وعلى رئيس الدولة الذى تطلب منه هذه الوزارة حل المجلس أن يرفض هذا الحل

(١) أما دستور سنة ١٩٣٠ فكان ينص على ما يأتى مادة ٣٨ : « للملك حق حل مجلس النواب على أنه لا يجوز حله أكثر من مرة لسبب واحد » .

« اذا حل المجلس وجب أن تجرى الانتخابات فى ميعاد لا يتجاوز ثلاثة أشهر (شهرين فقط فى دستور ١٩٢٣) من تاريخ الحل وأن يدعى المجلس الجديد للاجتماع فى ميعاد لا يتجاوز أربعة أشهر من ذلك التاريخ . وميعاد الانتخابات تحدد بالأمر الصادر بالحل أو بأمر لاحق » (تحدد بالأمر الصادر بالحل حتما فى دستور سنة ١٩٢٣) .

ويشكل وزارة جديدة حائرة على ثقة الاغلبية البرلمانية المتفقة مع أغلبية الأمة (الناخبين). ونلاحظ أن حق الحل أما أن يكون جائزاً بالنسبة للمجلسين أو لاحدهما (مجلس النواب) فقط^(١). في مصر كما هو الحال في فرنسا وانكلترا لا تملك السلطة التنفيذية الا حل مجلس النواب وحده دون المجلس الآخر، فمجلس الشيوخ في مصر كمجلس الشيوخ الفرنسي ومجلس اللوردات الانكليزي غير قابل للحل . مادة ٣٨ دستور مصرى « الملك حق حل مجلس النواب (فقط) » لكن « اذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشيوخ » (مادة ٨١ دستور سنة ١٩٢٣) . أما الأمر الملكي الذى أستصدره محمد محمود باتا في ١٨ يوليو سنة ١٩٢٨ بمحل كل من المجلسين وتعطيل الحياة النيابية البرلمانية لمدة ثلاثة سنوات قابلة للتجديد فلم يكن كما هو ظاهر الاثورة على الدستور لا تطبيقاً له . وفي بعض الدساتير الاخرى للسلطة التنفيذية حق حل المجلسين لا مجلس النواب فقط : بلجيكا ، رومانيا ، تشيكوسلوفاكيا مثلاً . ومن الطبيعى والمقول أن يكون للسلطة التنفيذية في بلجيكا حل المجلسين معاً أو أحدهما فقط حسبما ترى لأن الوزارة هناك مسئولة سياسياً أمام كل من المجلسين (الشيوخ والنواب) فيجب تمكينها من الدفاع عن نفسها باستعمال حق الحل لإزالتها . أما في رومانيا وتشيكوسلوفاكيا فالوزارة غير مسئولة سياسياً الا أمام مجلس النواب دون مجلس الشيوخ ، فمنهما حق حل هذا الأخير مع عدم تقرير مسئوليتها أمامه يجعل هندسة النظام البرلمانى لهاتين الدولتين أقل انسجاماً وتناسقاً منه في دولة بلجيكا .

عن السلطة التنفيذية في تأجيل انعقاد البرلمان : - اذا أستحكم الخلاف

(١) الاصل أن حق الحل يتبع المسئولية الوزارية فأذا كانت الوزارة مسئولة أمام المجلسين كان لها بصفتها الهيئة التى تستعمل حقوق رئيس الدولة الحق في حل كل منهما . وأن كانت مسئولة أمام مجلس النواب وحده فلا تملك ألا حل هذا الأخير ولكن هناك استثناءات هامة لهذه القاعدة كما سنرى . ففي فرنسا الوزارة مسئولة أمام مجلس الشيوخ ومع ذلك لا تملك السلطة التنفيذية حل هذا المجلس ، وفي بلاد كرومانيا وتشيكوسلوفاكيا الوزارة غير مسئولة أمام مجلس الشيوخ بل أمام المجلس الأدنى فقط ومع كل إعطاها الدستور حق حل كل من المجلسين .

بين الوزارة والبرلمان في أمر من الأمور قد لا تلجأ الى الحل بل تكتفي بتأجيل انعقاد البرلمان حتى تهدأ الحواطط ويعود كل نائب الى دائرته ليقف بنفسه على رأي فاعيه. وتارة يفتى التأجيل عن الحل، وأخرى يكون كإذار أو مقدمة له. في نوفمبر سنة ١٩٢٤ بعد حادثة قتل السردار المشثومة وأسفالة وزارة سعد زغلول باشا أجلت وزارة زيور باشا التي خلقتها البرلمان لمدة شهر صدر في أثنائها المرسوم بمحل مجلس النواب. وتكرر ذلك عند تأليف وزارة محمد محمود باشا (١٩٢٨). وتنص المادة ٣٩ من دستور سنة ١٩٢٣ على أن « للملك تأجيل انعقاد البرلمان . على أنه لا يجوز أن يزيد التأجيل على ميعاد شهر ولا أن يتكرر في دور الانعقاد الواحد بدون موافقة المجلسين ». ولا كان دور الانعقاد عندنا يدوم ستة شهور على الأقل (مادة ٩٦ دستور) فإن تأجيل البرلمان لمدة شهر يترتب عليه مد الدور لنفس المدة تكلة لمدة الستة شهور .

هـ - الوزارة في النظام البرلماني تتألف من زعماء الأغلبية البرلمانية وأعضائها مجتمعين بين المراكز الوزارية وعضوية البرلمان : هذه هي نتيجة طبيعية للمسئولية الوزارية السياسية ، لانه لما كان من اللازم أن تكون الوزارة Cabinet في النظام البرلماني متفقة مع البرلمان في الرأي ، حازمه على ثقته ، فلا يستطيع رئيس الدولة (ملكاً كان او رئيساً للجمهورية) أن يختار وزراءه الا من الأشخاص المتمتعين بهذه الثقة . والطريقة العملية لتحقيق ذلك في الوقت الحاضر هي أن يكون اختيار الوزراء من الحزب الذي له الأغلبية في البرلمان ، وعلى الخصوص في المجلس الشعبي (مجلس النواب) . ومن الطبيعي أن يدعى لتأليف الوزارة زعماء الاغلبية البرلمانية أنفسهم ، وفي استطاعة البرلمان أو مجلس النواب أرغام رئيس الدولة على ذلك بأسقاطه كل وزارة أخرى تأتي امامه . فمسئولية الوزارة سياسياً تؤدي اذن الى تولى الحزب الذي له الاغلبية في البرلمان - لا سيما في مجلس النواب - الحكم ، وأعتلاء زعماء هذا الحزب كرامسي الوزارة .

والغالب في النظام البرلماني أن يكون جميع الوزراء أو معظمهم أعضاء في البرلمان فهم مجتمعون بين العضوية البرلمانية والوظائف الوزارية ^(١) وهذه القاعدة مطبقة بدقة (١) نلاحظ الفرق الكبير بين مركز الوزراء في النظام البرلماني ومركزهم في النظام

في إنجلترا لجميع الوزراء هناك يجب أن يكونوا أعضاء في أحد المجلسين . لكن الى عهد قريب كان يتعم على عضو مجلس العموم اذا عين وزيراً أن يتقدم من جديد للانتخابات في دائرته ، وعلاوا ذلك بأن الناخبين انما ألتخبوه لكي ينوب عنهم في البرلمان لا ليعتلى الوزارة . وبذلك كان يتحمل الوزير الجديد مصاريف ومتاعب حملة انتخابية جديدة ، ولو أن التقاليد البرلمانية كانت تجعل إعادة انتخابه محققاً . وقد اقترح أكثر من مرة إلغاء هذه القاعدة والفتت فعلاً بقانون ٤ يونيو سنة ١٩١٥ وأصبح عضو مجلس العموم الذي يدخل الوزارة يحتفظ بكرسيه في البرلمان بدون حاجة لإعادة انتخابه .

أما في فرنسا وبلجيكا ومصر وغيرها من الدول البرلمانية فاختيار جميع الوزراء أو معظمهم من بين أعضاء البرلمان ليس شرطاً دستورياً ولكنه أمر مرعى في الواقع . يحصل أحيانا في هذه البلاد أن يتولى بعض الوزارات ، وخصوصا الفنية كالحرية والبحرية مثلا ، رجال فينيون ليسوا أعضاء في البرلمان ، إلا أنه حتى في هذه الحالة كثيراً ماتتخذ التسهيلات لانتخابهم في دائرة من الدوائر الانتخابية أو لتعيينهم في مجلس الشيوخ مثلا إذا كان تكوين هذا المجلس حاصله كله أو بعضه بطريق التعيين كما هو الحال في مصر . نذكر على سبيل المثال أن محمود بك غالب : (محمود باشا غالب

الرئيسي كالولايات المتحدة مثلا . فترئيس الولايات المتحدة حر في اختيار وزرائه وعزلهم وهم خاضعون له خضوعاً تاماً لا ينفذون الا سياسته الشخصية ولا صلة لهم رسمياً بالمجلسين ولا يستطيعون الجمع بين العضوية البرلمانية والوزارة ولا يحضرون جلسات البرلمان . اما في النظام البرلماني فالوزراء مستقلون الى حد كبير عن رئيس الدولة (ملكاً كان أو رئيساً للجمهورية) : ١) فهم لا ينفذون سياسة الملك أو رئيس الجمهورية بل سياسة الأغلبية التي يتمتعون اليها ، وهم في الوقت نفسه زعماءها الذين قادوها الى النصر في الانتخابات . ٢) ولا يتمتعون على ثقة رئيس الدولة وحده بل على ثقة البرلمان والغالبية البرلمانية قبل كل شيء . ٣) وطالما أنهم حائزون على ثقة البرلمان فهم باقون في الحكم لاسيما اذا كان البرلمان يعبر عن رأى الأمة تعبيراً صحيحاً (يظهر ذلك بحل البرلمان عند اللزوم وعمل انتخابات جديدة) . فترئيس الدولة البرلماني ليس حراً في عزل وزرائه كما أن حرته ليست كاملة في اختيارهم . ٤) وأخيراً الوزراء البرلمانيون يجمعون بين العضوية في أحد المجلسين والوزارة ولهم حق حضور جلسات أى المجلسين والكلام فيما كما سئرى .

فيا بعد) عين أولاً عضواً بمجلس الشيوخ قبل أن يعين وزيراً للحقانية في الوزارة النحاسية الثالثة . وكان تعيينه بالشيوخ إيذاناً بدخوله تلك الوزارة .

وهكذا يتحقق التعاون بين السلطين التنفيذية والتشريعية عن طريق هيئة الوزارة . فالوزارة هي الرابطة أو الصلة بين هاتين السلطين : فمن جهة الوزراء أو معظمهم أعضاء في البرلمان (السلطة التشريعية) وهم زعماء الأغلبية فيه ، ومن جهة أخرى يكون الوزراء مع رئيس الدولة السلطة التنفيذية ، وهم الذين يستعملون في الواقع وبموجب القواعد الدستورية جميع السلطات التي يمنحها الدستور للملك أو لرئيس الجمهورية (مادة ٤٨ دستور مصرى : الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه) .

و - الوزراء في النظام البرلماني بحضوره المجلسين ولهم من الكلام والمنافسة فيهما : ليس للوزير في أنكلترا أن يحضر أو يتكلم إلا في المجلس الذي هو عضو فيه . فإذا كان رئيس الوزارة أو أحد الوزراء عضواً في مجلس اللوردات فليس له أن يحضر جلسات مجلس العموم ولا يشترك في مناقشاته ، ويمثل وزارته في هذه الحالة أمام مجلس العموم وكيل وزارة برلماني يختار من بين أعضاء المجلس المذكور . وقد اقترح البعض السماع لرئيس الوزارة الأنكليزية على الأقل بحق تمثيل الحكومة في كل من المجلسين على السواء لكن هذا الاقتراح لم يصادف قبولاً لأن لخالفته لمعاداة الانكليز . أما في الدول البرلمانية الأخرى (فرنسا ، بلجيكا ، مصر) فلا وزراء حضور جلسات كل من المجلسين والكلام فيهما لتمثيل الحكومة ووزاراتهم المختلفة حتى لو لم يكونوا أعضاء في البرلمان . ولكن لا يكون لهم رأى محدود في المداولات أى أثناء اخذ الأصوات إلا إذا كانوا أعضاء . مادة ٦٣ دستور مصرى : للوزراء أن يحضروا أى المجلسين ويجب أن يسمعوا كلما طلبوا الكلام ^(١) ولا يكون لهم رأى محدود في المداولات إلا إذا

(١) ظاهر من هذا النص أن ليس لرئيس المجلس أن يمنع وزيراً من الكلام كلما طلب ذلك ، ولكن ليس معنى هذا أن للوزير أن يقاطع الأعضاء المتكلمين بدون مبرر والا لفت رئيس المجلس نظره الى ضرورة ترك الخطيب يتم مقالة أولاً . (جلسة مجلس النواب في ١٤ نوفمبر سنة ١٩٣٦ مقاطعة رفعة رئيس الوزراء لأحد الأعضاء المأذون

كانوا أعضاء ولهم أن يستعينوا بمن يرون من كبار موظفي دواوينهم أو أن يستنيبهم عنهم ولكل مجلس أن يجتمع على الوزراء حضور جلساته . وظاهر من العبارة الأخيرة أن حضور الوزراء لجلسات كل من المجلسين ليس مجرد حق لهم بل هو واجب عليهم، الرد على الأسئلة والاستجوابات المختلفة التي توجه لهم وتكون متعلقة بوزاراتهم، ولحسابتهم على أعمالهم. والدستور عندنا لا يجتمع على الوزراء إلا حضور جلسات كل من المجلسين لا جلسات اللجان ولكن الوزير الذي يمتنع باستمرار وبدون عذر شرعي عن تلبية طلبات اللجان لحضور جلساتها يمرض نفسه لسحب الثقة منه^(١).

لهم بالكلام ولفت رئيس المجلس نظر رفعة الى وجوب ترك المتكلم يتم كلامه وعدم مقاطعته . ودار حوار بين رئيس مجلس النواب (الدكتور احمد ماهر) ووزير المالية (مكرم عبيد باشا) في جلسة ٨ يونيو سنة ١٩٣٧ بخصوص نظام الكلام . أراد وزير المالية أن يتكلم بينما كانت الكلمة معطاة لأحد الأعضاء فلم يأذن له رئيس المجلس بذلك. وزير المالية : « ارجو ان يسمح لي حضرة رئيس المجلس بكلمة في الشكل » . الرئيس : « ارجو عدم المقاطعة لأن المناقشة لا يمكن ان تستقيم على هذا النوال » . وزير المالية : « اني اريد الكلام في الشكل واللائحة تجيز لي هذا » الرئيس : « من حق الحكومة ان تسمع اقوالها كما طلبت ذلك ولكن بشرط ان يكون الخطيب قد انتهى من الكلام . ولا يجوز مقاطعته بحال من الأحوال مادام مستمراً وانا المسئول عن ادارة المناقشة طبقاً لأحكام اللائحة » . وزير المالية : « أعارض حضرة الرئيس في رأيه لأنني لا أريد الكلام في الموضوع بل في الشكل واللائحة لا تمنعني من الكلام في الشكل » . الرئيس : « أني أمتنع كل كلام وقد أعطيت الكلمة لحضرة النائب المحترم محمود لطيف بك . فهو الذي يتكلم الآن » . وزير المالية : « أسجل اعتراضي في المضبطة وسأوضح هذا فيما بعد » . الرئيس : « سجل ما تشاء » . وقد بين رئيس المجلس بعد ذلك أنه انما أراد المحافظة على حكم المادة ٣٣ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب التي تنص على أنه لا يسوغ مطلقاً مقاطعه التكم . ثم قال « فللحكومة ولكل نائب أن يبدى ما يشاء من الملاحظات بعد أن ينتهي الخطيب من كلامه أما المقاطعة اثناء الكلام فمن حق الرئيس أن يمنعه لأن اللائحة لا تجيز ما » .

(١) تنص اللائحة الداخلية لمجلس النواب مادة ٦٥ « اللجان أن تطلب استدعاء الوزير ذي الشأن وللوزير أن يستصحب معه أو ينيب عنه أحد كبار موظفي وزارته »

(ز) التجانسى الوزارى Homogénéité ministerielle والوزارة

المستوفية : الأصل فى الوزارة البرلمانية أن تكون متجانسة Homogène أسس مؤلفة من أعضاء تابعين لحزب واحد حتى يكون الاتفاق بينهم تاماً على الغاية والوسيلة، أى على السياسة العامة الواجب اتباعها وعلى الوسائل الموصلة لتحقيق هذه السياسة^(١). ولكن هذا لا يتأتى إلا إذا كان هناك حزب قوى له الأغلبية فى البرلمان (حالة الوفد فى مصر) أو كان هناك حزبان متعادلان - كما كان الحال فى انكلترا - يتناوبان الحكم بحسب نتيجة الانتخابات العامة . فألى عهد قريب كانت الوزارة الانكليزية تتألف من زعماء الحزب الواحد ، المحافظين أو الأحرار ، تبعاً لفوز هذا الحزب أو ذاك فى الانتخابات. ولكن نظراً لظهور حزب العمال Labour Party بجانب حزبي المحافظين والأحرار وأنقسام هذا الأخير إلى عدة شيع ، فقدت الوزارات الانكليزية فى الوقت الحاضر تجانسها القديم وعرفت انكلترا كمعظم البلاد البرلمانية الأخرى نظام الوزارة الائتلافية Ministère de Coalition أى المؤلفة من أعضاء ينتمون إلى أحزاب مختلفة^(٢). ولا مفر من ذلك فى كل دولة تكون فيها مقاعد البرلمان موزعة بين أحزاب عديدة ليس لأحدها أغلبية تمكنه من تأليف الوزارة وحده ، فجميع الوزارات الفرنسية مثلاً

(١) يحصل أن لا يكون الاتفاق فى رأى تاماً حتى بين أقطاب الحزب الواحد وحينئذ قد يجد رئيس الحزب المكلف بتشكيل الوزارة نفسه مضطراً إلى تضحية بعض أعوانه وعدم إشراكهم معه فى الوزارة تحقيقاً للانسجام والتجانس الوزارى ، فحينما أعيد تأليف الوزارة النحاسية فى ٣ أغسطس سنة ١٩٣٧ خرج منها أربعة من أعضاءها فى مقدمتهم وزير المواصلات السابق محمود فهمى النقراشى باشا مع أنه من أعضاء « الوفد » البارزين . وكان السبب فى عدم أشراكه فى الوزارة الجديدة هو - كما ذكره له مصطفى النحاس باشا رئيس الوزراء - اختلاف وجهة نظره مع وجهة النظر العامة فى الوزارة المستقلة أى عدم توفر الانسجام .

(٢) فى أغسطس سنة ١٩٣١ أزله تدهور العملة الانكليزية تألفت وزارة ائتلافية برئاسة المستر ماكدونالد من أحزاب المحافظين والأحرار والعمال .

وزارات ائتلافية لسبب المتقدم . ولا يمكن أن تولف هناك وزارة متجانسة لأنه ليس لأى حزب من الأحزاب الأغلبية في البرلمان .

ووزارات هذا شأنها لا تعمر طويلا لأن الاتفاق في الرأي بين أعضاء الوزارات الائتلافية لا يمكن أن يكون بطبيعة الحال إلا جزئيا خاصا ببعض المسائل فقط ، فإذا اصطدمت الوزارة بمسألة من المسائل التي يختلف فيها الرأي بين الأحزاب والعناصر المختلفة الداخلة في تكوين الوزارة ، انحل الائتلاف وتضككت أو اصره فتسقط الوزارة . ومن جهة أخرى ، التضامن بين أعضاء الوزارة الائتلافية ناقص ، لأن سقوط الوزارة وأن ترتب عليه استقالة جميع أعضائها ، ألا أنه لا يمنع من دخول بعض هؤلاء في تأليف الوزارة الجديدة . وهذا مشاهد في فرنسا على الخصوص . إذ معظم الوزارات الجديدة تحتوى على عدد من أعضاء الوزارة المستقيلة ، وتغيير الوزارة قلما يؤدي إلى تغيير كلي في أشخاص الوزراء . وقد أثبتت هذه المسألة بالذات في البرلمان الفرنسي سنة ١٩١٣ في الظروف الآتية : في ١٨ مارس سنة ١٩١٣ رفض مجلس الشيوخ الموافقة على مشروع قانون أقره مجلس النواب بتعديل قانون الانتخاب (*Réforme électorale*) ، أزاء هذا الرفض قدمت وزارة المسيو أرنست بريان استقالتها ، لأن لمجلس الشيوخ في فرنسا حق إسقاط الوزارة . فدعا رئيس الجمهورية (بوانكاريه) المسيو لوسيه بارثو (*Barthou*) وزير الحقانية في الوزارة المستقيلة لتأليف الوزارة الجديدة فقبل وألغى في ٢٥ مارس سنة ١٩١٣ ، وكان من بين أعضائها الـ ١٦ سبعة من أعضاء الوزارة السابقة خلاف المسيو بارثو نفسه ، فاحتج على ذلك بعض أعضاء مجلس النواب بحجة أن تشكيل الوزارة على هذا الشكل يخالف مبدأ التضامن الوزاري ، فرتبس الوزارة الجديدة والسبعة المذكورون وكانوا متضامنين في السياسة العامة مع الوزارة المستقيلة ، ليس لهم أن يدخلوا في تشكيل الوزارة الجديدة التي ستطبق بطبيعة الحال سياسة مخالفة . أى أن التضامن الوزاري حسب هذا الرأي لا يؤدي إلى إستقالة جميع الوزراء فحسب بل يلزمهم أيضاً الأمتناع عن دخول وزارة جديدة خطتها مغايرة للوزارة السابقة .

ولكن من السهل الرد على ذلك . التضامن في الوزارة الائتلافية ضعيف بحكم

تكوينها فهي لا تمثل حزباً واحداً بل عدة أحزاب، وقد تمتط الوزارة بناءً على خطة قررها أغلبية الوزراء. ولم توافق عليها أقليتهم المتمين إلى حزب أو أحزاب أخرى، ويمكن أن يكون هؤلاء قد حاربوا هذه الخطة ولم يفلحوا في تحويل أغلبية زملائهم عنها، فهم في هذه الحالة يمثلون المعارضة داخل الوزارة نفسها، فلا حرج عليهم بل من الطبيعي أن يقوموا بتأليف الوزارة الجديدة أو يدخلوا فيها.

(ح) ممن تتألف هيئة الوزارة ؟ : تتألف الوزارة من رئيس الوزراء والوزراء وقد تشمل أحياناً عدداً من الوزراء بلا وزارة ووكلاء الوزارات البرلمانيين. والمشهد أن هناك ميلاً في كثير من البلاد إلى زيادة عدد الوزارات، والأشخاص - خصوصاً أعضاء البرلمان - الذين يدخلون في تكوين الوزارة. وقد حاولت فرنسا عبثاً وضع حد لهذا التضخم الوزاري^(١) فنص قانون ٢٠ يونيو سنة ١٩٢٠ على أنه لا يصح إنشاء وزارات أو وكالات ووزارات برلمانية جديدة إلا بقانون أي بموافقة البرلمان. ولكن هذا النص لم يحترم أصلاً. فقد زاد مثلاً كل من المسيو تارديو سنة ١٩٢٩ وسنة ١٩٣٠ والمسيو لافال سنة ١٩٣٠ عدد أعضاء وزارتهما إلى الثلاثين بدون استئذان البرلمان. وعدد الذين يدخلون في تكوين الوزارة في أنكلترا غير محدد مقدماً، فالوزارة التي رأسها ولیم یت في أواخر القرن الثامن عشر كانت مكونة من ستة أعضاء فقط، فأصبح عددهم في القرن الماضي يتراوح بين ١٢ و ١٦ وزيراً، أما الآن فتألف الوزارة عادة من ٢٢ شخصاً أو أكثر. ورئيس الوزارة الأنكليزية هو الذي يبين عدد مساعديه بالاتفاق مع الملك. ونظراً لكثرة عددهم ظهرت عادة جديدة في أنكلترا هي مناقشة المسائل الهامة في لجنة محدودة مكونة من بعض الوزراء الذين يشغلون أهم المناصب الوزارية. وبهذا تكونت وزارة داخل الوزارة inner Cabinet وظهرت فائدة ذلك خصوصاً أبان الحرب الكبرى، فقد تألفت داخل الوزارة الأنكليزية حينئذ لجنة خاصة مكونة من ١١ أو ١٢ وزيراً سميت باسم war Council أو war Committee كانت تناقش في المسائل الهامة وتتخذ القرارات التي تراها نحت

(1) Inflation ministerielle.

مسئولية جميع أعضاء الوزارة كاملة . ولما ألف لويد جورج وزارته في ديسمبر سنة ١٩١٦ والحرب طاحنة كانت المسائل الكبرى تقرر في هيئة مكونة من رئيس الوزراء وخمسة وزراء آخرين فقط ، بينما كان عدد أعضاء الوزارة كلهم ٣٠ عضواً .

(١) رئيس الوزراء : لكل وزارة برلمانية رئيس ^(١) وهو الشخص الذي يعهد اليه رئيس الدولة تأليف الوزارة ، ولا يمهّد بهذه المهمة إلا لرئيس الأغلبية الظاهر أول من يستطيع أن يجمع حوله أغلبية ثابتة . ف رئيس الوزارة في النظام البرلماني هو في الوقت نفسه زعيم الأغلبية ورئيس الحكومة ، وهو في الواقع الذي يختار زملائه الوزراء . ويعرض أسمائهم على الملك أو رئيس الجمهورية لاستصدار مرسوم بتعيينهم ^(٢) ، ويرأس مجلس الوزراء ، ويرسم السياسة العامة للوزارة ويوجهها ، وهو الذي يتكلم باسم الحكومة بأكملها ويعرض مسألة الثقة بالوزارة كلها على البرلمان ، ويدافع عن خطتها ، ويحجب على الاستجابات الهامة التي تمس سياسة الوزارة العامة ، ويحافظ على أغلبته من التفكك والانحلال . ومركز هذا شأنه يحتاج لحكمة وخبرة ومؤهلات عديدة . وهو بلا شك مركز مضمّن خصوصاً في الدول الكبرى المتعددة المسؤوليات . خطب المستر ستانلي بلدوين حينما كان رئيساً للوزارة الانكليزية في اجتماع عقده المحافظون في أوائل ابريل سنة ١٩٣٧ فأشار لأول مرة إشارة صريحة إلى قرب اعتزاله السياسة « لأنه يشعر بأن نشاطه على نوع ما قد استنفد » ، ثم أشار إلى أعباء المنصب قائلاً « أن

(١) رأينا على العكس أنه لا يوجد في النظام الرئيسي كما تطلقه الولايات المتحدة رئيس للوزارة لأن رئيس الجمهورية هو الذي يقوم في الواقع بهذه المهمة علاوة على رئاسة الجمهورية .

(٢) ليس معنى ذلك أن الملك أو رئيس الجمهورية لا يملك إلا الموافقة الصامتة على قائمة الأسماء التي يرفعها اليه الشخص المكلف بتشكيل الوزارة بدون تغيير ولا تبديل ولا اعتراض . فقد يرى الملك (أو رئيس الجمهورية) لأسباب وجهية الاعتراض على تعيين وزير بذاته واستبعاد اسمه من كشف المرشحين للوزارة . والمسألة في الواقع دقيقة لأنه يجب التوفيق بين سلطة الملك بصفته الرئيس الأعلى للدولة والموكل اليه دستورياً . تعيين الوزراء وعزلهم ، وبين حرية الاختيار الضرورية لرئيس الوزارة في اختيار أعوانه بصفته المسئول عن سياسة الوزارة العامة أمام البرلمان والشعب .

المسئوليات التي يطلب من رؤساء الوزارة البريطانية أن يحملوها تستنفد سنة بعد أخرى نشاط أقوى الرجال » .

ومن الأقوال التي يرددها الكتاب أن رئيس الوزارة هو الشخص الأول في جماعة يتساوى أفرادها (الوزارة) *Primus inter Pares* ، ولكن في الواقع رئيس الوزارة البرلماني ليس زميلا لبقية الوزراء فحسب بل هو أيضاً رئيسهم وزعيمهم ويجب أن يكون كذلك . خطب مرة المسيو أدوارد هريو في ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٢٤ ، حينما كان رئيساً للوزارة الفرنسية ، مشيراً إلى أحد أعوانه الوزراء بالمعارة الآتية « المسبور يالدي وزيرى » ^(١) . ولكن خضوع أعضاء الوزارة لرئيسها يتوقف الى حد ما على شخصية هذا الأخير ، وان أشخاصا كجورج كلينسو أو بوانكاريه أو جلادستون أو دسرايلى أو سمد زغلول اذا رأسوا الوزارة سميت شخصيتهم على جميع أعوانهم من الوزراء ولا يمكن لمعاونيهم أن يعدوم مجرد زملاء لهم بل رؤساء عليهم بأنهم بأمرهم .

ولم يظهر نظام رئيس الوزارة كما نعرفه الآن ^(٢) بوضوح في إنجلترا إلا في القرن الثامن عشر في عهد ولپول وخصوصا في عهد وليم پت ، ولقد لاقت فكرة رئيس الوزارة في بادئ الامر صعوبات كثيرة نظرا لكره الانكليز في ذلك الوقت ، ومقاومة أعضاء البرلمان ، لهذه الوظيفة التي عدوها خطرا على الدستور ومخالفة لقوانين البلاد . ففي سنة ١٧٤١ في عهد وزارة ولپول قدم ٣١ عضوا من مجلس اللوردات احتجاجا قالوا فيه :

« ان نظام الوزير الواحد أو الوزير الأول لا يتفق مع قوانين بريطانيا ولا مع

(١) M. Raynaldi *mon* ministre. . . .

(٢) كانت عبارة السكرتير الأول Chief secretary أو الوزير الأول *minister premier* معروفة في إنجلترا من مدة وقيل ثورة سنة ١٦٨٨ وأطلق هذا اللقب على أكبر مستشارى الملك المقربين لشخصه ولكن لاجه للشبه بين « الوزير الأول » في ذلك الوقت ، ولم يكن الا محسوبا للملك لا يستمد تفوذه ومركزه الا منه ورئيس الوزارة البرلماني في العصر الحاضر ، وهو زعيم الأغلبية البرلمانية ورئيس الحكومة والحرك

الأول لها . أنظر : M. Sibert, *Etude sur Le Premier ministre en Angleterre* Thèse Paris, 1909.

دستور هذه البلاد وهو هادم للحرية في جميع الحكومات (١) . ولكن منذ أواخر القرن الثامن عشر (وزارة ولیم پت) تغير الحال وأستقر نظام رئيس الوزراء في شكله الحاضر نهائيا .

ومن الغريب أن بعض المساتير كاللستور الفرنسى الحالى الصادر في سنة ١٨٧٥ لم يشر ولا مرة واحدة الى « رئيس الوزارة » . أما دستورنا المصرى فقد ذكره في المادة ٦٠ « توقيعات الملك في شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » . وبعض المساتير البرلمانية الحديثة لم تكلف بذلك بل وضعت بشيء من التفصيل وظيفة رئيس الوزارة (انظر مثلاً دستور ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٠ البرومى مادة ٤٦) . ومهما كان الامر فالسلم به من الجميع أن مركز رئيس الوزراء أصبح من « القطع » الأساسية للحكم البرلمانى وبدونه لا يستقيم هذا النظام .

(٢) (الوزراء : المتبع أن يكون على رأس كل وزارة وزير فهناك وزراء للعلية والحفانية والمعارف والأشغال والتجارة الخ ولكن قد يتولى الوزير الواحد أكثر من وزارة . وهذا مشاهد على الخصوص بالنسبة لرئيس الوزراء . ففي بعض الدول كفرنسا ومصر مثلاً يجمع رئيس الوزارة عادة بين رئاسة الوزارة وتولى شئون وزارة أو أكثر ، فلما ألف « دولة » النحاس باشا وزارته الثالثة في ١٠ مايو سنة ١٩٣٦ احتفظ لنفسه بوزارتى الداخلية والصحة علاوة على رئاسة مجلس الوزراء (٢) ، أما في إنجلترا فالقاعدة أن رئيس الوزراء يتفرغ لأعمال رئاسة الوزارة فقط ولا يتولى معها ادارة أية وزارة أخرى وقد رأينا مع ذلك أن اعمال الرئاسة تستنفد كل وقته ونشاطه . والأنسب في نظرنا أنبناع هذا النظام في مصر خصوصاً وأن امام الوزارات المصرية في الوقت الحاضر أموراً جساماً تستدعى اهتماماً خاصاً وجهوداً متواصلة ولا يمكن لرئيس الوزارة المشغول عن

(1) " A sole or even a first minister is an office unknown to the Law of Britain, inconsistent with the constitution of the country, and destructive of the liberty in any government what so ever " .

(٢) لكن بعد إعادة تشكيل الوزارة النحاسية من جديد في ٣ أغسطس سنة ١٩٣٧ عين للصحة وزير واكتفى رئيس الوزارة بالرئاسة ووزارة الداخلية .

سياسة الحكومة العامة أن يديرها على الوجه الأكل الا اذا تفرغ لأعمال الرئاسة فقط. وقد يدخل الوزارة أحيانا وزراء بلا وزارة *ministres sans portefeuille* ومعنى ذلك أنهم لا يشرفون على شئون وزارة معينة بالذات (المالية ، الحفانية ، المعارف الخ) بل تقتصر مهمتهم على حضور جلسات مجلس الوزراء والأشتراك في مداولاته. ويحصل ذلك غالبا حينما يراد تكوين وزارة تشتمل على ممثلى اكبر عدد ممكن من الأحزاب وبما أن عدد الوزارات محدود فقد يقبل بعض هذه الأحزاب أن تكون ممثلة في هيئة الوزارة « وزراء بلا وزارة ». في فبراير سنة ١٩٣٤ لما ألف المرحوم المسيو جاستون دومرج في فرنسا وزارته عقب اضطرابات « ٦ فبراير » الشهيرة طلب الى كل من المسيو تارديو وأدوارد هريو ان يدخلوا فيها كوزراء بلا وزارة لتقويتها قبلا ذلك. ويلاحظ أن في آنكلترا كما قلنا رئيس الوزراء لا يدير شئون أية وزارة معينة بالذات فهو « رئيس بلا وزارة ». *Président sans Portefeuille.*

(٣) وكلاء الوزارات البرلمانية *Les sous-secrétaires d'Etat parlementaires* : يرجع نظام الوكلاء البرلمانيين من الوجه التاريخية الى التقاليد الانكليزية البرلمانية التي لا تميز للوزير كما رأينا أن يدخل المجلس الذى لا يكون عضوا فيه، ولما كانت المصلحة العامة تقتضى تمثيل الحكومة أمام كل من المجلسين بممثلين حائزين لثقة البرلمان، جرى العمل في آنكلترا على أنه اذا كان الوزير عضوا بأحد المجلسين ناب عنه في المجلس الآخر - من أحد اعضائه - وكيل برلماني . وأخذت فرنسا بنظام وكلاء الوزارات البرلمانيين في مستهل القرن التاسع عشر عقب عودة الملكية *La Restauration* ، وبعد انتهاء الحرب النابوليونية ^(١) لما رأته من الفائدة في قيامه ، وزدت في اختصاص الوكيل البرلماني - الى جانب عمله في معاونه الوزير والنيابة عنه أمام البرلمان - القيام بمجزء من الأعمال الإدارية في الوزارة .

ويمين وكلاء الوزراء البرلمانيون عادة بمرسوم *décret* مع الوزارة أو بعد تعيينها ،

(١) يعتبر الامر الملكى الفرنسى الصادر في ٩ مايو سنة ١٨١٦ الأساس الذى نشأ عليه نظام الوكلاء البرلمانيين في فرنسا.

ويعتزلون مناصبهم باستعفلتها ، فهم متضامنون مع الوزارة في المسؤولية علاوة على مسئوليتهم الفردية أمام البرلمان. فراكهم سياسية كراكر الوزراء بعكس الحال بالنسبة لوكلاء الوزارات الدائمين فهم موظفون اداريون لا تتأثر وظائفهم بسقوط الوزارة القائمة. ويرجع الامر في تحديد عدد الوكلاء البرلمانيين الذين يمينون مع الوزراء الى طبيعة العمل ومتنضياتها. فبعض الوزارات الفرنسية كوزارة المسيو بوانكاريه في سنة ١٩٢٨ لم تشتمل على وكلاء برلمانيين ، بعكس وزارة كوزارة المسيو ليون بلوم مثلا (٤ يونيو سنة ١٩٣٦ - ٢١ يونيو سنة ١٩٣٧) فكانت مشكلة من ٢١ وزيراً و ١٤ وكبلا برلمانياً . واحتفظت وزارة المسيو شوتان Chautemps التي خلفتها بنفس العدد من الوزراء ووكلاء الوزارات البرلمانيين .

وقد فكر في مصر في اقتباس نظام الوكلاء البرلمانيين منذ عهد وزارة سعد زغلول باشا سنة ١٩٢٤ ، ولكن لم يتحقق ذلك الا منذ يونيو سنة ١٩٣٦ بعد تولى الوزارة النحاسية الثالثة الحكم . ولكن لما كان الدستور المصري لا يعرف هذا النظام ، وقانون الانتخاب لا يستثنى من أحكام عدم الجميع (بين الوظيفة العمومية والعضوية في البرلمان) الا الوزراء فقط ، لذا بدأت الوزارة بتعديل المادة ٦٠ قانون انتخاب (رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥) بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٣٦^(١) ، وأصبحت الفقرة الثانية من هذه المادة تنص « ويستثنى الوزراء ووكلاء الوزارات البرلمانيون من حكم عدم الجمع » . وفي ١٨ يونيو سنة ١٩٣٦ صدر المرسوم القاضي بأنشاء وظائف وكلاء وزارات برلمانيين لأول مرة في مصر ، وبتحديد اختصاصاتهم أجهالا ونظرا لحدائة النظام المذكور عندنا وأهميته ترى من المناسب اثبات هذا المرسوم هنا :-

« باسم حضرة صاحب الجلالة فاروق الأول ملك مصر

مجلس الوصاية

بعد الاطلاع على القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٣٦ الخاص بتعديل الفقرة الثانية من

(١) راجع تقرير لجنة الحقاينة بمجلس النواب عن مشروع هذا القانون في «أهرام»

المادة ٦٠ من المرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ (قانون الانتخاب) ، وبناء على ما عرضه رئيس مجلس الوزراء وموافقة رأى المجلس المذكور ، رسم بما هوأت :
المادة الأولى : تنشأ وظائف وكلاء وزارات برلمانيين .

المادة الثانية : يناط بوكيل الوزارة البرلماني على وجه الخصوص أن يعاون الوزير أو الوزراء الذين يلحق بوزاراتهم أو ينوب عنه أو عنهم في البرلمان - ويشترك في هذه الوزارات في أعداد مشروعات القوانين وفي بحث المسائل المرتبطة بال مناقشات البرلمانية وغيرها مما يهد به اليه الوزير - ويتصل فيما يتعلق بأداء مهمته بوكيل الوزارة الدائم مباشرة ، وأستثناء برؤساء المصالح والأقسام في أحوال الأستعجال ، دون أن يتدخل في سير أعمال الإدارة أو في العلاقات بين وكيل الوزارة الدائم والموظفين التابعين له .

مادة ٣ : يعين وكيل الوزارة البرلماني من بين أعضاء أحد المجلسين ويعتزل وظيفته بزوال صفة العضوية في البرلمان عنه ^(١) أو بأستقالة الوزارة التي عين بناء على طلبها مع حفظ حقه في المعاش أو المكافأة وفقاً للمادة ٣٠ من المرسوم بقانون رقم ٣٧ الصادر في ٢٨ مايو سنة ١٩٢٩ وألحاص بالمعاشات الملكية .

مادة ٤ : على الوزراء كل فيما يخصه تنفيذ هذا المرسوم
صدر بسرأي عابدين في ٢٨ ربيع الأول سنة ١٣٥٥ (١٨ يونيو سنة ١٩٣٦)

محمد علي عبد العزيز عرّت شريف صبرى
وفي نفس التاريخ صدر مرسومان آخران الأول بتعيين أربعة وكلاء وزارات برلمانيين بوزارات الصحة العمومية والداخلية والحقانية والخارجية ^(٢) . والرسوم الثاني

(١) يترتب على هذا النص أن حل البرلمان يسقط وكلاء الوزارات البرلمانيين لأن الحل يودى إلى زوال صفة العضوية في البرلمان وهذه الصفة ضرورية فيمن يعين وكيل برلمانيا .

(٢) المادة الأولى تعيين وكلاء وزارات برلمانيين الدكتور حامد محمود العضو بمجلس النواب لوزارة الصحة العمومية ، الأستاذ يوسف احمد الجندى العضو بمجلس الشيوخ لوزارة الداخلية ، الأستاذ محمد صبرى ابو علم العضو بمجلس النواب لوزارة الحقانية ، الأستاذ ممدوح رياض العضو بمجلس النواب لوزارة الخارجية .

بتعيين وكيل وزارة برلماني خامس لشئون القصر^(١). ونلاحظ فيما يتعلق بهذا الأخير أن النحاس باشا حينما دعى لتأليف وزارته الثالثة أشار في جوابه الذي رفضه إلى مجلس الوصاية بتاريخ ١٠ مايو سنة ١٩٣٦ إلى أن الوزارة الجديدة « ستجمل من أول أغراضها تحقيقاً للثقة العظيمة التي أسندتها الأمة إلى الوفد المصري في الانتخابات الأخيرة تمكين صلات الولاء والثقة بين العرش والأمة وتوطيد النظم البرلمانية على الأسس الديمقراطية المعمول بها في البلاد العريقة في الحكم النيابي » وإلى أنها من أجل ذلك « اعتزمت أن تنشأ وزارة جديدة باسم وزارة القصر لتوثيق روابط التعاون في خدمة البلاد ». ولم يكن المقصود بوزير هذه الوزارة أن يحل محل أحد من كبار رجال القصر (كرئيس الديوان العالي مثلاً) بل أن يكون واسطة الاتصال بين القصر وجهات الحكومة المختلفة التي يكون لها شأن مع القصر فيما يخص ذلك الشأن لتتركز بذلك بين يديه جميع العلاقات الإدارية بين القصر والحكومة. ولكن رأت الوزارة بعد ذلك أنه « من المستحسن أن تراعى أسباب الاقتصاد في هذه الناحية كما روعيت في نواحي كثيرة أخرى^(٢) »، وأن الغرض الذي توخيته من إنشاء وزارة القصر يمكن تحقيقه بإنشاء وكيل وزارة برلماني يختص بشئون القصر ويلحق برياسة مجلس الوزراء على النحو الذي رأيناه .

وقيل أن في النية تعميم نظام وكلاء الوزارات البرلمانيين في الوزارات الأخرى عندنا بمقدار ما تدعو إليه حاجة العمل، ومع ذلك لما تشكلت الوزارة النحاسية الرابعة في ٣ أغسطس ١٩٣٧ أرجى استصدار المراسيم الخاصة بتعيين الوكلاء البرلمانيين إلى ما بعد انتهاء العطلة البرلمانية . فكثرت الأشاعات حول استبقاء هذا النظام أو الطول

(١) « يعين الأستاذ عبد الفتاح الطويل العضو بمجلس النواب وكيل وزارة برلماني لشئون القصر ويلحق برياسة مجلس الوزراء — ويكون له فيما يتعلق بالشئون الإدارية فيما بين القصر الملكي والوزارات ما لغيره من وكلاء الوزارات البرلمانيين من الاختصاصات — ويجوز أن يعهد له الوزراء ذوو الشأن بمعالجة هذه الشئون وفي تنفيذ ما يتخذ فيها من التدابير » .

(٢) مذكرة رئيس الوزارة الإيضاحية لمشروع المرسوم الخاص بإنشاء وظيفة وكيل وزارة برلماني لشئون القصر .

عنه . وفي الواقع أثبتت التجربة نجاحه في معاونة الوزراء على القيام بأعمالهم البرلمانية الكثيرة ، وفي أعداد رجال لتولى المراكز الوزارية نفسها ^(١) . ولنذكر أخيراً أنه ولو أن أهم وظائف وكيل الوزارة البرلماني معاونة الوزير أو الوزراء الذين يلحق بوزاراتهم والنيابة عنه أو عنهم في البرلمان لرد على الأسئلة والاستجابات المختلفة التي يوجهها الأعضاء ، إلا أنه لا يملك التوقيع بدلا من الوزير في الأحوال التي يشترط فيها الدستور توقيع هذا الأخير . فمثلا تنص المادة ٦٠ من الدستور عندنا على أن «توقعات الملك في شؤون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » ، وهذه قاعدة موجودة في جميع الدول البرلمانية ، والسلم به أن التوقيع المطلوب هو توقيع الوزير لا الوكيل البرلماني .

(٤) مجلس الوزراء : الوزراء في النظام البرلماني لا يعملون منفردين مستقلين عن بعضهم بعضاً بل أيضاً مجتمعين بهيئة مجلس (مجلس الوزراء) وفي الواقع جميع القرارات المهمة يقررها ويناقش فيها مجلس الوزراء ثم يقوم كل وزير بتنفيذها بالنسبة لوزارته . فمشروعات القوانين الحكومية Projets de lois يقرها أولاً مجلس الوزراء قبل أن تقدم باسم الحكومة وفي شكل مرسوم موقع عليه من رئيس الدولة إلى البرلمان للحصول على موافقة عليها . ومشروعات المراسيم (décrets) يوافق عليها مجلس الوزراء قبل أن ترفع إلى الملك (أو مجلس الوصاية) لامضاءها ، والصيغة التي تصدر بها المراسيم عندنا تدل على ذلك : « بناء على ماعرضه وزير المالية أو الحفانية أو رئيس مجلس الوزراء وموافقة رأى المجلس المذكور رسمنا (أو رسم) بما هوأت . . . » . ومجلس الوزراء هو الذي يفصل في النزاع الذي قد ينشأ بين بعض الوزراء وبعضهم بخصوص شئون مصالحهم العامة ، ويجب أن تعرض عليه المسائل المتعلقة بأكثر من وزارة واحدة لأقرارها . وللمجلس الوزراء اختصاصات إدارية

(١) نلاحظ أن اثنين من الوكلاء البرلمانيين في الوزارة النحاسية الثالثة صاروا وزيرين في الوزارة النحاسية الرابعة وهما الأستاذان صبرى او علم وعبد الفتاح الطويل ، الأول أصبح وزيراً للحفانية بعد أن كان وكيلاً برلمانيا لهذه الوزارة والثاني وزيراً للصحة بعد أن كان وكيلاً برلمانيا لشئون القصر كما رأينا .

واسعة يدرسها القانون الإداري (كالتقارير المتعلقة بالموظفين وترقيتهم وعزمهم ومعاشاتهم الخ) . وأخيراً تنص المادة ٥٥ من الدستور عندنا أنه « من وقت وفاة الملك إلى أن يؤدي خلفه أو أوصياء العرش الميمن تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء بتولاها باسم الأمة وتحت مسؤوليته » . وقد طبقت هذه المادة لأول مرة أثر وفاة الملك فؤاد الأول في ٢٨ إبريل سنة ١٩٣٦ ، أذ أذاع حينئذ مجلس الوزراء (وزارة على ماهر باشا) بلاغاً إلى الأمة المصرية جاء فيه « . . أنه ولاء للأسرة المالكة واحتراماً للدستور وبعد أن نادى بالملك الجديد حضرة صاحب الجلالة الملك فاروق الأول يتولى مجلس الوزراء منذ اليوم سلطات الملك الدستورية باسم الأمة المصرية وتحت مسؤوليته حتى الوقت الذي يجب عليه أن تسلم مقاليدها إلى مجلس الوصاية » . فلجلس الوزراء أهمية خاصة في النظام البرلماني وقد نص الدستور المصري مادة ٥٧ على أن « مجلس الوزراء هو الميمن على مصالح الدولة » . وتؤخذ القرارات في هذا المجلس بالأغلبية ومداولاته عادة سرية . فمن جهة لا يحضرها إلا الوزراء أنفسهم (العاملون والوزراء بلا وزارة) ، وفي انكثرتا يتقرر حين تكوين كل وزارة من له من أعضائها حضور جلسات مجلس الوزراء ومن ليس له هذا الحق . في أغسطس سنة ١٩٣١ قبل السير أومستن تشمبرلين مع أنه وزير سابق للخارجية الدخول في وزارة المستر رمزي ماكدونالد الائتلافية دون أن يكون له حق الاشتراك في مداولات مجلس الوزراء ، وفي الواقع كان عدد أعضاء هذه الوزارة كبيراً جداً ٥٠ عضواً لعشرة منهم فقط حضور جلسات مجلس الوزراء . أما وكلاء الوزارات البرلمانيين فليس لهم عادة الاشتراك في هذه المداولات ولا حضورها ولكن أيسر هناك قاعدة مضطردة في فرنسا (١) .

ومن جهة أخرى لا يصح للوزراء الحاضرين والسابقين أن يعرّحوا بما دار في مجلس الوزراء ولا أن يدلّوا ببيانات عن كيفية التصويت على قرار من القرارات

(١) في بعض الوزارات الفرنسية كان للوكلاء البرلمانيين حضور جلسات مجلس الوزراء بصوت استشاري فقط وفي البعض الآخر لم يكن لهم هذا الحق أما في مصر فالمتبع للأن عدم حضورهم هذه الجلسات ولكن النظام عندنا حديث العهد .

أو في موضوع من الموضوعات . وسرية المداولات قاعدة محترمة في أنجارتنا من قديم ومتبعة في فرنسا وغيرها ولو أن بعض الوزراء يخالفها أحياناً . وقد خالف هذه القاعدة عندنا وزير المالية في الوزارة النحاسية الثالثة ، مكرم عبيد باشا ، في يانه الذي أدلى به إلى الجرائد عن مسألة « كادر المعلمين »^(١) ، كما خالفها صراحة محمود غالب باشا وزير الحفانية السابق في الوزارة النحاسية الثالثة أذ رأى ان ينشر بمجريدة الاهرام (عدد ١١ اغسطس سنة ١٩٣٧) بياناً ضافياً عن أسباب عدم اشتراكه في الوزارة الجديدة (الوزارة النحاسية الرابعة التي تألفت يوم ٣ اغسطس سنة ١٩٣٧) ، ذكر فيه أن سبب اقصائه هو والنقراش باشا ومحمد صفوت باشا (وزير الاوقاف السابق) عند تشكيل الوزارة الجديدة هو سبق تهديدهم بالاستقالة أذا نفذ مشروع توليد الكهرباء . وضع السداد من مساقط خزان اسوان على الصورة التي كان معروضها على المجلس . وذكر غالب باشا في يانه بالتفصيل ما جرى في جلسات مجلس الوزراء اثناء نظر المشروع المذكور أمامه .^(٢)

(١) في شهر فبراير سنة ١٩٣٧ أظهر مدرسو المدارس الابتدائية والثانوية التابعة لوزارة المعارف عزمهم على الاضراب اذا لم تحجب مطالبهم المتعلقة بتعديل درجاتهم ومرتباتهم . ولما أثيرت هذه المسألة نشرت بعض الجرائد وذاع في بعض الأوساط أن وزير المعارف موافق على طلبات المعلمين ولكن المعارضة آتية من ناحيه وزير المالية فدعا هذا الاخير ممثلى الصحافة وأدلى الهم بيان عن حقيقة المسألة (أنظر أهرام ٣ مارس سنة ١٩٣٧ : بيان وزير المالية عن مسألة كادر المعلمين) قال فيه : « من هذا يتبين مقدار مخالفة الحق فيما يزعم الزاعمون - أولاً - من أن وزارة المالية في عهدها الحاضر أو الماضى وقفت موقف المتعنت ازاء مطالب المعلمين - وثانياً - من أن وزير المعارف يؤيد مطالب المعلمين خلافا لما تراه وزارة المالية اذ الواقع هو ماقررتة آتقاً من أن معاليه وحضرات الزملاء قد أبدوا اقتراح التأجيل لدى مجلس الوزراء وأية ذلك أن مشروع الميزانية الذى قدمته وزارة المعارف الى وزارة المالية جاء خلوا من طلب تنفيذ الكادر » .

(٢) أدى هذا البيان الى مناظرة سياسية حامية على صفحات الجرائد بين وزير الحفانية السابق ووزير المالية مكرم عبيد باشا وقد أخذ الثاني على الاول . فيما أخذ ، أفشائه المداولات السرية لمجلس الوزراء من غير أستئذان هذا المجلس . فغان الأمانة التي عهدت اليه كوزير وكرجل مسئول . أما دفاع غالب باشا في هذه النقطة فيتخلص في أن « هذا الألفشاء كان واجباً تقتضيه الأمانة والحرص على اموال الدولة ومصالحها » .

ورئيس الوزارة هو الذى يدعو بطبيعة الحال مجلس الوزراء للاجتماع ويترأس جلساته ويدير مناقشاته ويوجهها . ولكن فى بعض البلاد يجتمع مجلس الوزراء أحيانا برئاسة رئيس الدولة نفسه (الملك أو رئيس الجمهورية) فى انجلترا مثلاً كان وليام الثالث (أورانج) كأولافه يجمع الوزراء ويرأس بنفسه مجلسهم وأتم هذا النظام مدة حكم الملكة آن (١٧٠٢ - ١٧١٤) التى كانت ترأس بنفسها كل يوم أحد مجلس الوزراء . ولكن هذه العادة بطلت حينما أعطى الملك جورج الأول العرش . كان هذا الأمير الألماني الأصل لا يتكلم الإنكليزية ولا يستطيع تتبع مناقشات المجلس إلا بكل صعوبة ، وعليه تنحى عن إدارة المناقشات وكف عن حضور المجلس . وفى حكم خلفه جورج الثانى أعتاد مجلس الوزراء أن يجتمع وينقاش فى غيبة الملك ، وصار الوزراء يعرضون على الملك نتيجة مناقشتهم بواسطة أحدهم (الوزير الأول) أو بواسطة الوزير الذى يدخل القرار أو الموضوع فى اختصاصه . ولما تولى جورج الثالث الملك أراد أن يرجع إلى العادات القديمة ولكنه كان آخر من رأس مجلس الوزراء . ومن ذلك الوقت أصبحت القاعدة فى إنجلترا أن مجلس الوزراء يجتمع بدون حضور الملك ، أما رئاسة المجلس فألت إلى رئيس الوزراء . وفى فرنسا يجتمع مجلس الوزراء أحياناً بحضور رئيس الجمهورية ويطلق على المجلس حينئذ اسم Conseil des ministres (مجلس وزراء) وأحياناً بدون حضوره ويسمى مجلسهم فى هذه الحالة Conseil de Cabinet (مجلس وزارة) ، وحتى فى حالة حضور رئيس الجمهورية فإن الرئاسة الفعلية لرئيس الوزراء فهو الذى يدير المناقشة ويأذن بالكلام ويأخذ الآراء الخ .

وقد جرت العادة فى مصر أن الملك يدعو الوزراء لعقد مجلسهم برئاسة^(١)

(١) ترأس الملك (أو الخديوى سابقاً) جلسات مجلس الوزراء قديماً يرجع إلى تاريخ إنشاء مجلس الوزراء نفسه . فأساس نظام المجلس المذكور عندنا هو الأمر الصادر من الخديوى اسماعيل إلى نوبار باشا فى ٢٨ أغسطس سنة ١٨٧٨ بتكوين «مجلس النظارة» ، وفى ٢٩ سبتمبر سنة ١٨٧٩ أسند الخديوى توفيق رئاسة الوزارة إلى رياض باشا وحفظ لنفسه حق حضور اجتماعات المجلس وتولى رياسته كلما مست الحاجة .

ولكن لم يستعمل هذا الحق المنفرد له الملك فؤاد الأول في المدة الأخيرة من حكمه نظراً لمرضه، ولا أعضاء مجلس الوصاية طول مدة وصايتهم على العرش . فبل ستقرر عندنا قاعدة أن الملك لا يحضر جلسات مجلس الوزراء كما هو الحال في إنجلترا الآن ؟ الجواب على ذلك يتوقف على الخطوة التي سيتبعها جلالة الملك الشاب فاروق الأول . والمعروف عن جلالتـه أنه لن يتنازل عن هذا الحق . وقد أذيع فعلاً عقب مباشرته لسلطته الدستورية في ٢٩ يوليو سنة ١٩٣٧ أن جلالتـه ينوى أن يعقد مجلس الوزراء برئاسة . وقد أثبتت مسألة ترأس الملك لجلسات مجلس الوزراء أثناء مناقشة « لجنة الثلاثين » فرأى بعض أعضائها (المرحوم عبد الطيف بك المكباتي على الخصوص) النص صراحة في مشروع الدستور على حرمان الملك من حضور جلسات مجلس الوزراء، وكانت حجبتهم في ذلك أن مصرأمة شرقية حديثة العهد بالحرية السياسية والنظام النيابي البرلماني ولذلك قد يتأثر الوزراء - وبالتالي السياسة العامة - برأي الحاكم الخاص . ولكن رأيت أغلبية اللجنة عدم حرمان الملك من هذا الحق حتى لا يجرم مجلس الوزراء من نصائحه وآرائه .

(ط) تبادل الرقابة بين البرلمان والحكومة في النظام البرلماني :

ظاهر من كل ما تقدم أن النظام البرلماني خلافاً للنظام الرئاسي الأمريكي يقوم على أساس التعاون الوثيق بين الحكومة والبرلمان، وتبادل الرقابة بينهما . فريـس الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً (نظام رئاسي) لا يدعو البرلمان سنوياً للأنعقاد بل ينعقد الكونجرس (البرلمان) من تلقاء نفسه ، ولا يملك حل المجلسين ولا أيهما ، وليس للبرلمان هناك الاقتراع على عدم الثقة بالوزارة لأنها ليست مسئولة أمامه ، وليس لأفرادها دخول المجلسين والأشتراك في مناقشاتها . فرقابة كل من الهيئتين على أعمال الهيئة الأخرى ناقصة ^(١) . أما الحكومة أو السلطة التنفيذية في النظام البرلماني فهي التي تدعو عادة البرلمان للأنعقاد سنوياً ، ولها حق تأجيل انعقاده ، وحل المجلسين

(١) راجع ماقلاه عن النظام الرئاسي تحت عنوان : استقلال الحكومة عن الكونجرس واستقلال الكونجرس عن الحكومة .

أو مجلس النواب وحده (بحسب الدساتير) . والبرلمان من جهة الاقتراع على عدم الثقة بالوزارة وإسقاطها ، وتوجيه الأسئلة والاستجوابات للوزراء ، وادعائهم على حضور جلساته ، وله إقامتها هذه الرقابة إجراء التحقيق للوقوف بنفسه على ما يريد أن يقف عليه من العيوب الحكومية والإدارية ، وإبداء الرغبات فيما هو داخل في اختصاص السلطة التنفيذية ، والرغبات المذكورة كما رأينا ملزمة للحكومة بقوة المسئلة الوزارية . ويسهل من هذه الرقابة مركز الوزراء الخاص في النظام البرلماني فهم يحضرون جلسات المجلسين ويشترون في المناقشات ويحيون على ما يوجه اليهم من أسئلة واستجوابات وهم في الغالب أعضاء في البرلمان وزعماء الأغلبية فيه .

ورأينا من جهة أخرى أن السلطة التنفيذية تشترك في التشريع بما لها من حق اقتراح القوانين ، وبما لرئيس الدولة من حق الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها البرلمان ، أو ضرورة تصديقه عليها وأصدارها . كما أن للسلطة التشريعية من جهتها الإشراف على الحكومة بما لها من حق الموافقة على الميزانية ورفضها . وتبادل الرقابة هذا بين الحكومة والبرلمان أو بعبارة أخرى بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من الأسباب التي جعلت النظام البرلماني أكثر أشكال الحكومات النيابية الديمقراطية انتشاراً . لأن الذي يستفيد من هذه الرقابة المتبادلة في نهاية الأمر هي الأمة . وإذا كانت القاعدة الغالبة في النظام البرلماني أن رئيس الدولة الأعلى غير مسئول سياسياً عن أعماله فحسب الأمة أن الوزراء ، وهم الذين يقومون فعلاً باستعمال جميع سلطات الملك الدستورية ، مسئولون أمام نوابها . وإذا حصل ونسي هؤلاء النواب أو تناسوا المصلحة العامة مفضلين مصالحهم الشخصية أو الحزبية فأمام السلطة التنفيذية ، ورئيس الدولة على الخصوص ، سلاح فعال لإعادة الكلمة إلى الأمة بجمل البرلمان ودعوة الناخبين لانتخاب برلمان أو مجلس جديد .

(٣) رئيس الدولة البرلماني

Le Chef d'Etat Parlementaire

(١) الدول الملكية أكثر معتمدة للنظام البرلماني من الدول الجمهورية :

تكون السلطة التنفيذية عادة في الدول البرلمانية من عنصرين الوزارة ورئيس

الدولة . وقد تكلمنا عن الوزارة والوزراء في النظام البرلماني وبقي أن نتكلم عن رئيس الدولة . ورئيس الدولة البرلماني أما أن يكون ملكاً أو رئيساً للجمهورية . حقيقة أن النظام البرلماني نشأ أولاً في إنجلترا وهي دولة ملكية ولكن اقتبسته فيما بعد عدد كبير من الجمهوريات ، أولها الجمهورية الفرنسية في دستور سنة ١٨٧٥ . وربما كانت الدول الملكية أكثر ملائمة للنظام البرلماني من الدول الجمهورية . فمن طبيعة النظام البرلماني أضعاف سلطة رئيس الدولة إلى أقصى حد ، فإذا كان رئيس الدولة البرلماني ملكاً ساعد ذلك في الغالب على المحافظة على هيبة السلطة التنفيذية ، وجعلها قادرة على صد طغيان البرلمان « أذ اعتادت الشعوب والأفراد - كما قلنا في موضع آخر من هذا الكتاب - أن ينظروا للملك بشير النظرة التي ينظرون بها إلى رؤساء الجمهوريات (١) » .

(ب) عزم مسؤولية رئيس الدولة خصوصاً في الدول الملكية والنتائج المترتبة على ذلك : الأصل أن رئيس الدولة البرلماني غير مسئول سياسياً عن أعماله ، أى لا يمكن عزله قبل انتهاء مدة حكمه أو رئاسته . ولكن لهذه القاعدة استثناءات عديدة في الدساتير الجمهورية الحديثة ، أذ قرر دستور فيمر الألمانى (١٩١٩) ودستور النمسا الصادر في سنة ١٩٢٠ ودستور الجمهورية الأسبانية (١٩٣١) أمكان عزل رئيس الجمهورية قبل انتهاء مدة رئاسته بناء على اقتراح البرلمان وموافقة أغلبية الناخبين . ومن جهة أخرى رؤساء الجمهوريات يسألون عن أفعالهم الجنائية (٢) . أما في الدول الملكية فالملك كما هو معروف لا يسأل لا سياسياً ولا جنائياً عن أعماله ، فإن عزله قد يتطلب في غالب الأحيان الانتخاب إلى الثورة ، وخضوعه لحاكم بلاده في المسائل الجنائية لا يتفق وطبيعة مركزه السامى . وعبرت عن ذلك الدساتير الملكية بقولها أن « ذات الملك مصونة لا تمس » (مادة ٣٣ دستور مصرى « الملك هو رئيس الدولة

(١) أنظر الفصل الثالث من هذا الكتاب ، (الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية) ص ٧٩ وما بعدها خصوصاً ص ٩١ .
(٢) أنظر ما تقدم الفصل الثالث (الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية) .

الأعلى وذاته مصونة لا تمس » (١) وهو ما يعبر عنه الإنكليز بقولهم « الملك لا يخطئ ». The King Can do no wrong . وقال ديسى (Dicey) لبيان ذلك أنه إذا قبل الملك رئيس وزارته فلا توجد أية محكمة مختصة بنظر هذا الفعل . ولكن عدم مسئولية رئيس الدولة ليس معناه عدم مسئولية السلطة التنفيذية كلها . إذ لا ضمان للحرية السياسية ، وحریات الأفراد ، إلا إذا كانت السلطة التنفيذية المكلفة بتنفيذ القوانين واللوائح وإدارة المصالح العامة مسئولة عن أعمالها . وقد توصل الإنكليز من زمن لتقرير مسئولية السلطة التنفيذية بنقل هذه المسئولية من الملك إلى أعوانه المباشرين ومستشاريه ، أى الوزراء ، فبدلاً من مؤاخضة الملك آخذوا وزرائه . وهذا ما قرره جميع الدساتير الملكية المصرية ، فالملك لا يسأل سياسياً ولا جنائياً (٢) عن أفعاله ولكن الوزراء يتحملون مسئولية أعماله . مادة ٦٣ دستور بلجيكا « شخص الملك لا يمس أما وزرائه فمسئولون » (أنظر أيضاً مادة ٨٧ من دستور رومانيا ، نفس الصيغة) . ولا يمكن للوزراء أن يتخلصوا من المسئولية بتقرير أنهم إنما نفذوا أوامر الملك الكتابية أو الشفاهية . مادة ٦٣ دستور مصري « أوامر الملك شفوية أو كتابية لا تخفى على الوزراء من المسئولية بحال » (٣) وهو نفس ما قرره الدستور البلجيكي (مادة ٨٩) وهى قاعدة عامة في الدول الملكية البرلمانية .

وترتب على عدم مسئولية رئيس الدولة - خصوصاً الملك في الدول الملكية - من جهة ، ومسئولية وزرائه من جهة أخرى ، نتيجتان هامتان : الأولى - انتقال السلطة الفعلية من رئيس الدولة البرلماني إلى وزرائه ، لأن السلطة تتبع المسئولية أن يعمل وحده ، بل لا بد من إشراك أحد الوزراء المسئولين مع رئيس الدولة في جميع

(١) راجع في معنى هذه العبارة الفصل الثالث (الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية) ص ٨٥ وما بعدها .

(٢) أما الدعاوى المدنية فلا ترفع على الملك مباشرة بل على ناظر دائرته أو الخاصة الملكية .

(٣) رأينا أن المسئولية الوزارية على ثلاثة أنواع مدنية وجنائية وسياسية .

الأعمال التي يباشر بها هذا الأخير سلطاته وأمناياته حتى يتحمل الوزير المذكور مسئوليتها :

(١) انتقال السلطة الفعلية من رئيس الدولة البرلماني الى وزرائه :
القاعدة في النظام البرلماني أن رئيس الدولة (ملكا كان أو رئيسا للجمهورية) لا يباشر سلطته بنفسه بل بواسطة وزرائه، وعبروا عن ذلك في الدول الملكية البرلمانية بقولهم أن « الملك يسود ولا يحكم » *Le Roi règne mais ne gouverne pas* ، أى أنه يعتلى العرش ولكن لا يتدخل في شئون الحكم بل يترك إدارة الحكم وتصريف شئون الدولة لوزرائه المسؤولين، وإرادتهم هي التي يجب أن تفوز طالما أنهم حائزين على ثقة البرلمان، وكان هذا البرلمان ممثلا حقيقة لميول الأمة . نشأت هذه القاعدة تدريجيا في انكلترا، وساعد على تقريرها عدم مسئولية الملك ومسئولية وزرائه من جهة إذ حيث توجد المسئولية توجد السلطة كما قلنا ، وظروف انكلترا الخاصة من جهة أخرى . لقد أضفت ثورة سنة ١٦٤٨ وسنة ١٦٨٨ من نفوذ الملكية، ومنذ أوائل القرن الثامن عشر تولت عرش انكلترا أسرة أجنبية هي أسرة هانوفر الألمانية. فالملك جورج الأول (١٧١٤ - ١٧٢٢) الذي ولد وتربي في الخارج كان يجمل الأنكليزية كلية ولذلك تنحى عن رئاسة مجلس الوزراء تاركا الأمر لوزيره الأول . واتبع خلفه جورج الثاني (١٧٢٧ - ١٧٦٠) خطه . ونشأ خلفهما جورج الثالث (١٧٦٠ - ١٨٢٠) نشأة انكليزية، وتربي على أن يكون ملكا يسود ويحكم، ولكنه كان مهدداً بالجنون والعى مما استلزم تعيين وصى عليه في أواخر حكمه (١٨١٠) . أما جورج الرابع (١٨٢٠ - ١٨٣٠) فكان خاملا لا يستيقظ أبداً قبل الساعة السادسة مساءً ، وفقد احترام شعبه وتقديره بمشاجراته المستمرة مع الملكة كارولين وحياته الخاصة المضطربة . وفي سنة ١٨٣٠ تولى العرش وليم الرابع ولكنه لم يحكم طويلا إذ توفي في سنة ١٨٣٧ . وفي هذه السنة اعتلت العرش صبية في الثامنة عشر من عمرها هي الملكة فيكتوريا واستمرت على عرش انكلترا حتى وفاتها في سنة ١٩٠١ . هذه الظروف المختلفة التي أعطت لانكلترا ملكا أجنبيا يجمل الأنكليزية . ثم ملكا مهدداً في قواه العقلية، وآخر خاملا ، ثم ملكة ساعدت بلا شك على انتقال معظم حقوق الملك وسلطاته القديمة من

التناج إلى الوزارة المشولة أمام البرلمان والمثلة لأغليته . واكتفى ملوك انكلترا من ذلك الوقت بظواهر الملك عن مباشرة الحكم فعلا . فلك الانكليز يقول « جيشى » ولكنه لا يقود هذا الجيش ، « شعبي » ولا يدير شئون هذا الشعب بنفسه ، « حكومتى ... » وزرأتى « ولكنه خاضع لرأى حكومته ومقيد « بمشورة » وزرائه . فالذى يحكم انكلترا فى الواقع ليس هو الملك بل رئيس الوزراء . وحتى الأعمال التى فى ظاهرها شخصية بحثة كاستعمال حق العفو أو اختيار شريكة حياته لا يمكن للملك مباشرتها إلا بمساعدة وموافقة وزير مسئول . لقد شهدت انكلترا فى شهر ديسمبر سنة ١٩٣٦ أزمة دستورية خطيرة سببها عدم موافقة الوزارة الانكليزية ورئيسها المسيو ستانلى بلدوين على مشروع زواج الملك أدوارد الثامن بالسيدة الأمريكية « المسز سمبسون » . ظن الملك أن مسألة اختيار زوجته من اختصاصه وحده ، ولكن رئيس الوزراء وضع له أن مركز زوجة الملك يختلف عن مركز زوجة أى فرد آخر من سكان البلاد لأنها ستكون ملكة ، ولذلك فأن فى اختيار الملكة يجب أن يكون صوت الشعب مسموعاً (١) .

وفى خلال هذه الأزمة اقترحت تسوية يمكن أن ترضى الطرفين (الوزارة والملك) وهى أن يتزوج الملك بالسيدة التى اختارها وأن يضع البرلمان قانوناً يمكن تلك السيدة من أن تكون زوجة الملك بدون أن يكون لها مركز وحقوق الملكة ولا يكون لأبناء الملك منها وراثه العرش . لكن رئيس الوزراء صرح فى مجلس العموم فى جلسة ٤ ديسمبر سنة ١٩٣٦ « أن حكومة جلالة ليست مستعدة لأن تسن مثل هذا التشريع » . أزاء ذلك لم يعبد الملك بدأ من أمرين أما الخضوع لنصيحة وزرائه

(١) جاء فى بيان رئيس الوزراء المستر بلدوين بمجلس العموم فى جلسة ١٠ ديسمبر سنة ١٩٣٦ التاريخية لنظر تنازل الملك أدوارد الثامن عن العرش : « وقد وجهت نظر جلالة الى أن مركز زوجة الملك يختلف عن مركز زوجة أى فرد آخر من سكان البلاد وأن ذلك هو بعض الثمن الذى يتوديه الملك ، وأن زوجته تكون ملكة البلاد . ولذلك فأن فى اختيار الملكة يجب أن يكون صوت الشعب مسموعاً ، تلك هى الحقيقة ... أن حياة الملك ليست له .. فلا يجوز له - كما يجوز لفهره من لا قيمة لهم - أن يختار لنفسه ، فأن على اختياره توقف سلامة الدولة بأسرها .. »

والمدول عن هذا الزواج غير المتكافئ، أو التنازل عن الحكم، وقد اختار الملك الحل الأخير بعد تفكير طويل، وتنازل عن العرش في العاشر من ديسمبر سنة ١٩٣٦. حقيقة كان في استطاعة الملك أن يعزل وزرائه ولكن عزل وزارة حائرة على ثقة أغلبية مجلس العموم يؤدي حتماً إلى حل هذا المجلس وإجراء انتخابات جديدة، والملك لا يقدم على ذلك عادة إلا إذا كان متأكداً من أن أغلبية الأمة معه، وأن المجلس الجديد سيكون مخالفاً للمجلس المنحل. ولكن كان ظاهراً أنهاء الأزمة الدستورية المذكورة أن أغلبية الأمة، بالرغم من تعلقها وإخلاصها للملك الشاب، كانت مؤيدة لحطة حكومته ورئيس وزرائه. وهذا هو الحال أيضاً بالنسبة لأحزاب المعارضة في المجلس فاتها قابلت البيان الذي ألقاه رئيس الوزراء في جلسة ٤ ديسمبر سنة ١٩٣٦ بالهتاف والتأييد. ولذا لم يكن أمام الملك كما قلنا إلا العمل بمشورة وزرائه أو التخلي عن العرش. وقد وجه رئيس الوزراء التفات الملك إلى ذلك بكل صراحة لأنه كما قال رئيس الوزراء نفسه في بيانه الذي أدلى به لمجلس العموم يوم ١٠ ديسمبر سنة ١٩٣٦ « أن مستشار التاج لا تكون من خدمته فائدة لسيدة ما لم يخبره من حين إلى آخر بالمخاطر كما يراها سواء أكانت تلك المخاطر مرضية أو غير مرضية ». ويحسن الإشارة إلى أن الملك لم يبد قط أية علامة للأستياء أو التأذي من شيء مما قال له رئيس وزرائه^(١). هذا الحادث الدستوري الهام يبين لنا إلى أي حد وصل تقييد الملك « بمشورة ونصيحة » وزرائه في انكلترا، أم الدول البرلمانية جميعاً.

أما البلاد الأخرى فاتها لم تترك تحديد سلطة الملك أو رئيس الدولة البرلماني وعلاقته بوزرائه لفعل الظروف والعادات وحدها، بل ينت ذلك في نصوص دستورها. فبعد أن أسندت ظاهرياً السلطة التنفيذية واختصاصاتها المختلفة المتنوعة إلى الملك أو

(١) بيان المستر بلدون رئيس الوزراء في جلسة مجلس العموم ٩٠ ديسمبر سنة ١٩٣٦: « دعوني أن أقول أن في خلال هذه المحادثات لم أخف شيئاً عن جلاليته عما شعرت بأنه يجب أن يحذره. كلا. لا شيء مطلقاً. أما جلاليته فإنه خلال ذلك كله - ويحسن أن أعبر عن خطته بهذا الأسلوب - لم يبد قط أية علامة للأستياء أو التأذي من شيء مما قلته له. وجميع مباحثاتنا جرت كما قلت في الاحترام والاعتبار المتبادلين القائمين فيما بيننا ».

رئيس الجمهورية، وينت مقدار اشتراكه في أعمال السلطة التشريعية بأقتراح القوانين واصدارها الخ، عادت فقررت أن رئيس الدولة (الملك أو رئيس الجمهورية) لا يتولى سلطاته إلا بواسطة وزرائه . فاذا نظرنا إلى دستورنا المصرى مثلاً نجد أن سلطات الملك عديدة خطيرة : فالملك هو الذى يصدق على القوانين ويصدرها ، وله حق اقتراح القوانين ، ورد مشروعات القوانين التى أقرها البرلمان اليه فى مدى شهر لأعادة النظر فيها ، ويضع اللوائح العامة Rèlements اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو أعفاء من تنفيذها (مادة ٢٧ دستور)^(١)، وله حل مجلس النواب ، وتأجيل انعقاد البرلمان لمدة شهر ، وهو الذى يدعو البرلمان الى اجتماعات غير عادية ، ويعلن فض الاجتماع غير العادى ، ويفتح دور الانعقاد العادى للبرلمان بخطبة العرش فى المجلسين مجتمعين يستعرض فيها أحوال البلاد ، وينشئ ويمنح الرتب المدنية والعسكرية والنياشين والقباب الشرف الأخرى ، وله حق سك العملة تنفيذاً للقانون ، كما أن له حق العفو droit de grâce وتخفيض العقوبة ، ويرتب المصالح العامة ، ويولى ويعزل الموظفين على الوجه المبين بالقوانين ، ويعلن

(١) ملاحظة هامة : اللائحة Règlement administratif تشريع ثانوى فهمى

كالقانون تضع قواعد عامة واجبة الاتباع وملزمة للأفراد والمحاكم ولكنها تختلف عن القانون Loi ، أولاً - من حيث المصدر . وثانياً - من حيث القوة . فالقانون فى الدول النيابية يجب أن يقره البرلمان فهو من أخص أعمال السلطة التشريعية أما اللائحة فهمى من عمل السلطة التنفيذية وحدها . والقانون أعلى مرتبة من اللائحة فلا يجوز للوائح أن تخالف القوانين أو تعطلها أو تعدلها . وهذا قالته المادة ٣٧ دستور مصرى « الملك ما يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو أعفاء من تنفيذها » وقد نص الدستور البلجيكى صراحة ، مادة ١٠٧ ، على أن المحاكم لا تطبق اللوائح العامة أو المحلية الا اذا كانت مطابقة للقانون . وهذا ما قضت به بعض أحكام المحاكم عندنا . وحق السلطة التنفيذية فى وضع اللوائح معترف به فى جميع البلاد لأن القوانين التى يسنها البرلمان لا تدخل عادة فى التفاصيل بل تتركها الى السلطة التنفيذية لتضعها فى شكل لوائح عمومية . واللوائح التى يضعها الملك تصدر عندنا فى شكل مرسوم décret يوافق عليه الملك بناء على اقتراح الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء ولكن هناك لوائح محلية يصدرها المديرون والمحافظون فى شكل « قرارات » .

الأحكام العرفية (لكن يجب أن يعرض إعلان الأحكام العرفية فوراً على البرلمان ليقرر استمرارها أو إلغاؤها . فإذا وقع ذلك الإعلان في غير دور الانعقاد وجب دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة) ، والملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية ، وهو الذي يولى ويعزل الضباط ، ويعلن الحرب ويعقد الصلح ، ويبرم المعاهدات ويبلغها البرلمان متى سمحت مصلحة الدولة وأمنها مشفوعة بما يناسبها من البيان (على أن إعلان الحرب الهجومية لا يجوز بدون موافقة البرلمان . كما أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو تقص في حقوق سيادتها أو تحميل خزائنها شيئاً من النفقات أو مساس بحقوق المصريين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها البرلمان) ، وأعطته المادة ٤١ دستور حق إصدار مراسيم لها قوة القانون *décrets-lois* فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ، قالت : « إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الأسراع الى اتخاذ تدابير لا تختمل التأخير فملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط أن لا تكون مخالفة لدستور ، ويجب دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادي وعرض هذه المراسيم عليه في أول اجتماع له ، فإذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون ^(١) » .

ولكن جميع هذه الحقوق أو معظمها لا يتولاها الملك بنفسه بل بواسطة وزرائه ،

(١) يجب التمييز بين المراسم العادية *décrets* والمراسم بقوانين (*décrets-lois*) لجميع أوامر الملك المتعلقة بشئون الدولة والتي يصدرها الملك بناء على عرض أحد الوزراء (أو رئيس الوزراء) وموافقة رأى مجلس الوزراء ، يطلق عليها اسم مرسوم ، أما الموضوعات التي قد تحتونها المراسم فتتوزع متشعبة : تعيين بعض كبار الموظفين ، حل مجلس النواب أو تأجيله أو دعوته للانعقاد ، إصدار لوائح من اللوائح *Règlements administratifs* ... والمراسم مهما تعددت موضوعاتها يجب أن تخضع للقوانين لأنها أقل مرتبة وقوة منها (راجع ما قلناه في الهامش السابق بخصوص اللوائح) . أما المراسم بقوانين *décrets-lois* فستتأ من هذه القاعدة فالمرسوم بقانون يشمل تشريعاً يحتاج أصلاً الى موافقة البرلمان أى الى قانون . لكن نظراً لغياب البرلمان ، أما تعطيل الحياة النيابية (كما حصل مثلاً في عهد زيور باشا ومحمد باشا محمود وأسماعيل صدق باشا قبل العمل بدستور سنة ١٩٣٠ وتوفيق نسيم باشا من سنة ١٩٣٤ الى سنة ١٩٣٥) ، أو لانتها

أذ نص المادة ٤٨ من دستور سنة ١٩٢٣ -وهي مادة أساسية في الدستور المصرى - أن « الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه ». وكانت صياغة هذه المادة موضع مناقشة في « لجنة الثلاثين » أذ رأى بعض الأعضاء النص على أن الملك يتولى سلطته « مع وزرائه » فلاحظ البعض الآخر أن العبارة المذكورة واسعة قد تفيد أن للملك سياسة خاصة غير سياسة وزرائه ولما استقر رأى فى النهاية على العبارة الحالية « بواسطة وزرائه » لأنها أكثر قييداً لسلطة الملك .

فاذا نظرنا إلى مشروعات القوانين الحكومية مثلاً نجد أن مجلس الوزراء هو الذى يقرها أولاً ثم يرفها بعد ذلك الملك للحصول على أمضائه بقصد عرضها على البرلمان . والمراسيم لا تصدر من الملك إلا بناء على ما يعرضه عليه وزرائه وموافقة مجلس الوزراء . والتعيينات الهامة فى مناصب الدولة لا يأمر بها الملك من تلقاء نفسه بل بناء على اقتراح الوزير أو الوزراء المختصين وطلبهم . وحق العفو لا يستعمله الملك فى الغالب إلا بناء على مشورة وزير الحفانية ^(١) . والرتب والنياشين والقاب

الدورة السنوية ، تجرد السلطة التنفيذية نفسها مضطرة لسن هذا التشريع من نفسها بدون انتظار البرلمان . فالمرسوم بقانون أذن يشبه القانون من حيث قوته وموضوعه ، كما يشبه المرسوم العادى من حيث مصدره لأنه صادر من السلطة التنفيذية وحدها دون البرلمان . ولذا لحق السلطة التنفيذية فى إصدار مراسيم لها قوة القانون أستثنائى . ففى الظروف العادية لا يجوز للسلطة التنفيذية عندنا أستعمال هذا الحق إلا . اذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الاسراع الى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ، (مادة ٤٩ دستور) . ويجب دعوة البرلمان الى أجتتماع غير عادى وعرض هذه المراسيم عليه فى أول أجتتماع له (دستور سنة ١٩٣٠ لم يشترط دعوة البرلمان الى أجتتماع غير عادى) فاذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين (يكفى رفض أحدهما لا كلاهما) زال ما كان لها من قوة القانون .

(١) المقصود هنا حق العفو الفردى droit de grace وتخفيض العقوبة (مادة ٤٣ دستور) ، أما العفو الشامل Amnistie فلا يكون الا بقانون (مادة ١٥٢ دستور) . والفرق بينهما أن الأول لا يشمل الا حالات فردية معينة أما العفو الشامل فيشمل عادة مجموعة جرائم ، كجميع الجرائم السياسية مثلاً التى أرتكبت من تاريخ كذا الى تاريخ كذا . وهناك فرق آخر فالعفو الفردى grace يعفى من العقوبة ولكن لا يحو الجرمية نفسها ولا ما قد يترتب عليها من سقوط الحقوق المدنية والسياسية ، أما العفو الشامل Amnistie فيمحو كل أثر للجريمة فنصبح كأنها لم تقع .

الشرف الأخرى ولو أنها تمنع عندنا « بأوامر ملكية » لا « براسم » وافق عليها مجلس الوزراء ^(١) إلا أن رضا الحكومة ولو بطريقة غير رسمية على منحها أمر واجب ، وقد أثبتت مسألة منح الرتب والنياشين سنة ١٩٢٤ عندما كان سعد زغلول باشا رئيساً للوزارة ، وكان من رأيه أنه ينبغي أخذ رأى الحكومة أو انتظار مقترحاتها فبمن يجوز منحهم رتبا ونياشين ، لأن الملك لا يتولى سلطة إلا بواسطة وزرائه . وبالرغم من أن الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية الخ ، إلا أنه لا يتولى بنفسه قيادتها أثناء الحرب . لقد كان ملك الأنكلير ولبيم الثالث (أورنج) يقود الجيوش بنفسه ولكن هذا الزمن مضى الآن ، ويرى الكتاب الانكليزي أن مخالفة ذلك في العصر الحاضر يعد خروجاً على العادات البرلمانية المألوفة ولا يتفق مع عدم مسئولية الملك .

(١) يجب التفرقة بين الأمر الملكي Rescrit Royal وبين المرسوم Décret : الأمر الملكي المرجع فيه لأرادة الملك وحدها فلا يشار فيه الى سبق عرضه على مجلس الوزراء ولا تؤخذ موافقة هذا المجلس عليه . أما المرسوم فلا يصدر من الملك إلا بناء على طلب أحد الوزراء وموافقة مجلس الوزراء . والمسائل التي يصح للملك أن يصدر فيها أوامر ملكية بدون رجوع الى وزرائه محدودة بطبيعة الحال لأن الأصل أن الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه ، وأهم هذه المسائل هي الآتية : (١) كل ما يتعلق بحقوق الملك بصفته رئيساً للأسرة المالكة (قانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٢٢ الصادر في ١٠ يونيو سنة ١٩٢٢) بالتصديق على الأحكام التي تصدر من مجلس البلاط والأذن بالزواج لأعضاء الأسرة المالكة ومنح لقب الأمانة والحرمان منه وتوزيع المنحصات على أعضاء الأسرة المالكة وتعديلها وقطعها (٢) كان صدور كل من دستوري ١٩٢٣ و ١٩٣٠ وتعطيلهما بأمر ملكي لا بمرسوم . انظر الأمر الملكي رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣ بوضع نظام دستوري للدولة المصرية ، والأمر الملكي رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٨ بأقالة الخاس باشا من الوزارة ، والأمر الملكي رقم ٤٦ لسنة ١٩٢٨ بحل مجلس النواب والشيوخ وأيقاف تطبيق بعض مواد الدستور ، والأمر الملكي رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٠ بأبطال دستور سنة ١٩٢٣ واستبداله بدستور سنة ١٩٣٠ ، والأمر الملكي رقم ٧٦ لسنة ١٩٣٤ بتعطيل دستور سنة ١٩٣٠ ، والأمر الملكي الصادر في ١٢ ديسمبر سنة ١٩٣٥ بإعادة دستور سنة ١٩٢٣ : (٣) قبول استقالة الوزارة ودعوة من أختاره الملك لتأليف الوزارة الجديدة يكون بأمر ملكي ، لكن تأليف الوزارة نفسها متى تم يصدر به مرسوم : (٤) إنشاء النياشين والقاب الشرف الجديدة تصدر بها أوامر ملكية لا مراسيم .

وبالرغم من نص المادة ٤٦ دستور عندنا على أن الملك هو الذى يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات الخ فإن الذى يقوم بذلك فعلا هو وزراءه . وخطبة العرش نفسها التى يفتتح بها الملك الدورة العادية السنوية هى من وضع الوزارة لا الملك .

(٢) رئيس الدولة لا يعمل بمفرده ، لا بد من أنه يشترك أحد الوزراء

مع فى جميع الأعمال التى يباشرها سلطانه حتى يتحمل مسئوليتها : ويعبر عن ذلك الأنكليز بقولهم *The King Can not act alone* . وكانت هذه فى نشأتها مسألة شكلية ، فبحسب النظام الأنكليزى كان لا بد فى معظم الأحوال لكي تصبح أرادة الملك ملزمة أن تأخذ شكلا كتابيا مختوما ببعض الأختام . ولما كان كل ختم من هذه الأختام مسلما لأحد كبار الموظفين للمحافظة عليه ، وله وحده استعماله للتصديق على امضاء الملك ، صار يتوقمه على الأمر الملكى يتحمل مسئوليته . وهكذا ظهر شخص مسئول عن كل عمل أو أمر من أعمال وأوامر الملك الكتابية . وانتقلت هذه القاعدة الى البلاد الدستورية الأخرى وأصبح من المقرر الثابت فيها أن امضاء الملك فى أمر من أمور الدولة يجب أن يكون مصحوبا بامضاء أحد الوزراء *Le Contresseing ministeriel* . مادة ٣ قانون ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥ الدستورى الفرنسى « كل عمل من أعمال رئيس الجمهورية يجب أن يعضيه وزير » . مادة ٦٠ دستور مصرى « توقيعات الملك فى شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » (١) .

ولكن لم يقف الأمر عند هذا الحد فى الدول البرلمانية ، بل تقرر أيضا أن يساعد أحد الوزراء الملك حتى فى الأعمال التى ليست لها صفة قانونية كتابية ، كالمحادثات والمقابلات والانتقالات طالما أنها متعلقة بشئون الدولة . فجميع الخطب الرسمية التى يلقها رئيس الدولة فى الحفلات والمناسبات المختلفة يجب أن يوافق عليها صراحة أو ضمنا ووزراؤه ، وأن يحضرها أحد الوزراء حتى يتحمل مسئوليتها . وإذا سافر

(١) نلاحظ أن الأوامر الملكية — بخلاف المراسم — لا تتحمل عادة الا توقيع الملك كالأمر الصادر بأقالة الوزارة النحاسية الثانية والأوامر الملكية الخاصة بقبول استقالة الوزارة أو دعوة أحد الأفراد لتشكيل الوزارة الجديدة .

الملك أو رئيس الجمهورية إلى الخارج وجب أن يصحبه أحد الوزراء (وزير الخارجية غالباً خصوصاً إذا كانت الزيارة رسمية) . ومن الواجب أن يحضر وزير الخارجية في جميع المقابلات الرسمية بين الملك ووزراء الدول الأجنبية . وكل اتصال شخصي في غيبة الوزير وبدون رضائه الصريح أو الصغى بين الملك أو رئيس الجمهورية ووزير دولة أجنبية يعد مخالفاً لروح الدستور والعرف البرلماني . جرت العادة في مصر في العهد الماضي أن يقابل « المندوب السامي » البريطاني الملك رأساً وبدون حضور أى وزير . وواجب أن يتغير الحال بعد أن أصبح المندوب السامي « سفيراً » وبعد أن تمهدت علاقة مصر ببريطانيا العظمى بماهدة ٢٦ أغسطس سنة ١٩٣٦ على أساس استقلال مصر ومخالفتها لبريطانيا لاتبعتها لها . وفي الواقع لما قدم السفير الحالى ، السير ميلز لمبسون ، أوراق اعتماده بعد تنفيذ الماهدة الانكليزية المصرية كان وزير الخارجية المصرية حاضراً هذه المقابلة وهو الذى قدمه رسمياً إلى مجلس الوصاية الذى كان يباشر سلطات الملك الدستورية حين بلوغ جلالة سن الرشد .

(ب) هل يمكن الاستغناء عن وظيفة رئيس الدولة البرلماني : بما أن رئيس الدولة في النظام البرلماني ملكاً كان أو رئيساً لجمهورية لا يتولى سلطته بنفسه بل بواسطة وزرائه ، ولا يستطيع أن يعمل بمفرده بل الذين يقومون فعلاً بجميع اختصاصات السلطة التنفيذية هم الوزراء منفردين أو مجتمعين (مجلس الوزراء) ، فلم لا يستغنى عن وظيفة رئيس الدولة اكفاءً بهيئة الوزارة ؛ هذا ما فكر فيه البعض . فحينما انعقدت الجمعية التأسيسية الفرنسية عقب ثورة ١٨٤٨ لوضع دستور جديد أقرح أحد أعضائها جريفي Jules Grévy أسناد السلطة التنفيذية إلى رئيس وزارة منتخب بواسطة الجمعية النيابية بدون حاجة لإنشاء وظيفة رئيس جمهورية . ولكن رفض اقتراحه بأغلبية ٦٤٣ صوتاً ضد ١٥٨ . ومن غريب المصادف أن يشغل جريفي نفسه فيما بعد ، في عهد الجمهورية الثالثة ، نفس المنصب الذى اقترح الغائه في سنة ١٨٤٨ ؛ ولم تتحقق هذه الفكرة (الاستغناء عن وظيفة رئيس الدولة) ألا في بعض الدساتير الحديثة التى ظهرت عقب الحرب الكبرى ، كالدستور البروسي والباري ودساتير الولايات الأخرى الداخلة في تكوين دولة الريش الألمانية . ولا تشجع

هذه التجربة على العمل بها وتسميها في البلاد الاخرى، إذ أنها أدت إلى مسخ النظام البرلماني وأضعاف السلطة التنفيذية أضعافاً كبيراً. وفي الواقع لو وظيفة رئيس الدولة حتى في الدول البرلمانية أهمية لا يستهان بها، بل هي وظيفة ضرورية لنجاح النظام البرلماني. حقيقة أن هذا النظام ينقل كما رأينا السلطة الفعلية من الملك أو رئيس الجمهورية إلى الوزراء المسؤولين أمام البرلمان، ويقيد تدخل رئيس الدولة في الشؤون العامة إلى أقصى حد، ولكن ليس معنى ذلك أن مركز رئيس الدولة أصبح مركزاً عاطلاً لا فائدة من وجوده، ووظيفة صورية يمكن الاستغناء عنها بدون أدنى ضرر. كلا! الرئيس الأعلى هو القدي يمثل أولاً في الداخل والخارج وحدة الأمة وعنصر الثبات والاستقرار في الدولة، فالوزارات تسقط والوزراء يتغيرون ولكنه ثابت. لقد شاهد المسيو دومرج مدة السنوات السبع التي تولى فيها رئاسة الجمهورية الفرنسية ١٦ وزارة! ولكن ما قوله ينطبق على الخصوص على الدول الملكية لأن الملك لا يتولى العرش لمدة محددة مقدماً - كرئيس الجمهورية - بل لمدي الحياة. فهو يمثل الثبات والاستقرار إلى أكبر حد، وهذا يكسبه فوق ذلك خبرة واسعة في شؤون الدولة يمكن أن يستفيد منها وزراؤه. لقد ذكرنا قول الوزير الانكليزي الكبير جلادستون: «أن الملك بعد أن يحكم عشر سنوات يعرف عن نظام الآلة الحكومية أكثر من أي رجل آخر في المملكة»^(١).

والنظام البرلماني على الخصوص في حاجة إلى: حكم عادل مستقل بعيد عن الأحزاب يفصل فيما قد يحصل من النزاع بين البرلمان والوزارة ويحافظ على التناصب والانسجام بينهما من جهة وبين الأمة من جهة أخرى، وإلى عامل ملطف يخفف من حدة سياسة الحزبية التي قد تندفع فيها الوزارة مسوقة بأغليتها البرلمانية. ورئيس الدولة البرلماني خصوصاً إذا كان ملكاً^(٢) هو خير من يقوم بهذه الوظائف، وفي استطاعته

(١) راجع ما قلناه عن الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية، خصوصاً ص ٨٩ وما بعدها.

(٢) الملك يتولى وظيفته بالوراثة فهو لا يخضع لأي حزب من الأحزاب بل هو فوقها جميعاً بعكس رئيس الجمهورية فإنه لا يصل إلى الرئاسة إلا بتأييد حزب أو أكثر فيشعر بأنه مدين أدياً لهذا الحزب وهنا يقلل من قيمة ناصمحه.

ذلك بدون ان يتعدى اختصاصاته الدستورية . فأولا - توقيمه ضرورى فى كثير من الشئون . وثانياً - لاشيئ يقيد حقه فى إيداء النصيح والأرشاد لوزرائه . وثالثاً - هو الذى يعين الوزراء ويعزلهم . ورابعا - له حق حل البرلمان حالا رئيسيا . ونحن إذا تأملنا فى هذه الحقوق لوجدنا انه لا يزال امام رئيس الدولة البرلمانى - بالرغم من تقييد سلطته - مجال واسع للعمل .

(١) ضرورة الحصول على أعضاء رئيس الدولة فى كثير من الشئون : جميع أعمال السلطة التنفيذية تدار وتنفذ باسم رئيس الدولة لأنه هو الذى يتولى أمميا هذه السلطة (ماده ٢٩ دستور مصرى » السلطة التنفيذية يتولاها الملك فى حدود هذا الدستور ») وامضاؤه ضرورى لا يمكن الاستغناء عنه بحال فى كثير من الشئون . فمشروعات القوانين الحكومية قبل عرضها على البرلمان ، والمراسيم المختلفة سواء كانت متعلقة بوضع لوائح عامة أو بمسائل أخرى كتعيين الوزراء وكبار الموظفين أو تاجيل البرلمان أو حله أو دعوته الخ . . . يجب أن تحمل توقيع رئيس الدولة . ولا توجد أية قوة بشرية يمكنها أرغامه على إعطاء هذا التوقيع . فإذا ظهر له أن ماقدرته الوزارة غير صواب أو بعيدا عن الحكمة أو مضرراً بمصلحة البلد فله أن يمتنع عن التوقيع أولا يوقع الا بعد أبداء ملاحظاته . فى سنة ١٩٣٠ رفض المغفور له الملك فؤاد الاول أن يذيل بامضائه مشروع القانون الذى رفته له الوزارة النحاسية الثانية والخاص بمحاكمة الوزراء فتمطل هذا المشروع ولم يمكن عرضه على البرلمان . حقيقة أن ليس لرئيس الدولة - بما أنه غير مسئول - أن يصر ويملى أرادته لكن يمكنه على الأقل أن يؤخر بعض المشروعات التى يرى أن الوزارة تسرعت فيها . وفى الغالب لا يتمتع رئيس الدولة نهائيا عن الأمضاء والا اضطرت الوزارة الى تقديم استقالتها . فإذا هددت بذلك وأيد البرلمان الوزارة فى موقفها وجب على رئيس الدولة أن يخضع الهم الا اذا فضل عرض الأمر على الأمة بحل البرلمان وأجراء انتخابات جديدة .

ولقد غير النظام البرلمانى موقف الوزارة من الملك فقد بما كان الملك . ينفذ أرادته على شرط أن يحصل على أعضاء وزير يتحمل مسئولية العمل ، أما الآن فالوزارة البرلمانية هى التى تقرر على شرط الحصول على توقيع رئيس الدولة .

(٢) أسراء النصيح والدُّرُساو : قلنا مرارا أن رئيس الدولة إذا كان ذكيا متفقا وخصوصا إذا كان ملكا مارس الملك مدة طويلة يمكنه أن يكون عوناً كبيراً ومرشداً لوزارته ، وفي إمكانه ومن حقه قبل أن يضع امضائه على أمر مهم من أمور الدولة أن يناقش وزرائه وربما أمكنه أقناعهم بوجهة نظره ووجهة اعتراضه . وكذلك الحال في مجلس الوزراء إذا كان لرئيس الدولة الحق دستوريا في حضور جلسات المجلس (مصر . فرنسا مثلا) . وأن كانت القاعدة المتبعة أن رئيس الدولة (الملك أو رئيس الجمهورية) لا يصوت بكيفية الوزراء على القرارات التي تتخذ في مجلس الوزراء إلا أن لارائه وملاحظاته قيمة كبيرة تناسب مع مكانة صاحبها وخبرته . وبين السلطة المطلقة وأنعدام السلطة أصلا يوجد مجال واسع جداً لما سماه أحد وزراء فرنسا السابقين - لسيولوى بارثو - بالنصائح الفعالة *Ies conseils agissants* ^(١) .

(٣) رئيس الدولة البرلماني هو الذي يعين الوزراء ويمزلهم : مادة ٤٩ دستور مصري « الملك يعين وزراءه ويقيلمهم » . حقيقة أن حرية رئيس الدولة البرلماني في اختيار الوزراء ليست مطلقة كحرية رئيس الولايات المتحدة الأمريكية مثلا (نظام رئيسي) بل هي مقيدة الى حد كبير ، ف رئيس الدولة البرلماني ملزم دستوريا بمراعاة حالة الأحزاب في البرلمان ، ودعوة زعماء الأغلبية لتولي الحكم . ولذا قال بعضهم أن البرلمان هو الذي يعين في الواقع الوزارة وأن هذه ما هي إلا لجنة برلمانية ينتخبها البرلمان لقيام بأعمال السلطة التنفيذية . وأول من أورد هذه الفكرة على ما يظهر هو الكاتب الأنكليزي Bagehot في كتابه *The British Constitution*, 4 Ed. 1885 . جاء في الكلام عن الوزارة ما يأتي ص ١١ و ١٠١ « قصد بكلمة وزارة Cabinet اللجنة التي يختارها البرلمان أو السلطة التشريعية لتكون هيئة تنفيذية . للسلطة التشريعية عدة لجان ولكن هذه اللجنة التنفيذية

(1) "Entre la dictature et l'abdication, entre la toute-puissance et l'impuissance, entre la présence qui se mêle de tout et l'absence qui ne s'occupe de rien, il y a mille et un degrés pour ce que j'appellerai d'un mot qui dit bien ma pensée, les conseils agissants." (Louis Barthou).

(الوزارة) هي أكبرها وأهمها، والبرلمان يختار لها الأشخاص الذين يثق بهم أكثر من غيرهم. نعم. أن البرلمان لا يختارهم مباشرة ولكن اختياره لهم بالواسطة لا يقلل من سلطة اختياره المطلقة. أن الحزب السائد في مجلس النواب هو الحزب الذي يمثل أكثرية الشعب، والملك بدعوته زعيم الحزب المذكور لرئاسة الوزارة يكون قد عين الرجل الذي تختاره له أكثرية مجلس النواب. وشبهه ييجوت رئيس الوزارة الأنكليزية برئيس الولايات المتحدة من حيث التعيين، فكما أن هذا الأخير منتخب من الشعب على درجتين، كذلك رئيس الوزارة الأنكليزية يختاره - عمليا - مجلس العموم المنتخب بواسطة الشعب.

وقد حققت هذه الفكرة إلى أبعد حد بعض الدساتير النيابية الصادرة بعد الحرب المعظمى، فنصت على تعيين الوزارة كلها أو رئيس الوزراء على الأقل. بواسطة المجلس النيابي (أنظر دستور بروسيا، ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٢٠ مادة ٤٥، دستور بافريا، ١٤ أغسطس سنة ١٩١٩ مادة ٥٨، دستور النمسا، ١١ أكتوبر سنة ١٩٢٠ مادة ٧٠، دستور أستونيا ١٥ أكتوبر سنة ١٩٢٠ مادة ٥٩، دستور سكسونيا مادة ٣٦). ولكن في تعيين الوزارة بواسطة البرلمان مباشرة اضعاف كبير للسلطة التنفيذية ومسوخ للنظام البرلماني.

أما في البلاد البرلمانية الأخرى كإنجلترا وفرنسا وبلجيكا وتشيكوسلوفاكيا ومصر وغيرها فن المبالاة إغفال الدور الذي يلعبه رئيس الدولة في اختيار الوزراء بحجة أن اختياره مقيد. فن جهة الوزراء في هذه البلاد لا يستمدون سلطتهم القانونية ولا يشغلون مراكزهم إلا بناء على التعيين أو المرسوم الصادر من رئيس الدولة. وأن كان رئيس الدولة البرلماني لا يختار الوزراء بنفسه بل يترك هذا للشخص الذي يكلفه بتشكيل الوزارة، ولا يكره رئيس الوزارة على أن يعمل مع وزراء لا يريد، ألا أن له أن يستبعد أى بررض تعيين وزير بذاته، تاركا بعد ذلك لرئيس الوزارة أن يختار غيره ممن يثق بهم ويرضى أن يتضامن معهم. بهذا ينتفى التعارض بين الحقيقتين: حق الملك الدستوري في تعيين الوزراء وحق رئيس الوزارة الضروري في اختيار زملائه المنضامين

معه في المسئولية امام البرلمان^(١). ومن جهة أخرى تختلف حرية تعيين المتروكة لرئيس الدولة باختلاف البلاد وظروف كل منها فاذا كانت الأحزاب قليلة ومنظمة (كما هو الحال في إنجلترا) وكان لاحدها أغلبية ظاهرة لا يستطيع رئيس الدولة أن يؤلف وزارة ثابتة الا اذا دعى للوزارة زعماء أو زعيم تلك الاكثرية بالذات فاختياره يكاد يكون معدوماً.

أما إذا كانت حالة الأحزاب غامضة وعددها كبير وليس هناك أغلبية واضحة أو زعيم ظاهر فيحتد يتمتع رئيس الدولة بسلط كبير من الحرية في تعيين رئيس وزرائه . فهو الذى يختار بمعنى الكلمة الشخص الذى يهد اليه تأليف الوزارة وقد يكون لهذا الاختيار تأثير كبير على سياسة الدولة . فلا يمكن لأحد أن ينكر مثلاً الدور الذى يلعبه شخصياً رئيس الجمهورية الفرنسية في حالة الأزمات الوزارية نظراً لتعدد الأحزاب هناك .

لقد صرح مرة المسيو جريفي ، حينما كان رئيساً للجمهورية الفرنسية ، أنه طالما هو في مركزه فلن يصل المسيو كلكسو زعيم الحزب الراديكالى في ذلك الوقت الى رئاسة الوزارة وأمكنه فعلاً أن ينفذ كلمته . كما أنه أخر عدة مرات تولى غيباً رئاسة الوزارة مفضلاً عليه غيره .

ورئيس الدولة البرلماني لا يتدخل قطعاً للاستبعاد والأعتراض بل أيضاً للاحتفاظ . في استطاعة رئيس الدولة إذا تسرع البرلمان في الاقتراع على إسقاط الوزارة أن يرد الأمر الى نصابه بعدم قبول استقالتها حتى يعود المجلس الى رزائته . في أول فبراير سنة ١٩٣٣ قدمت الوزارة البلجيكية برئاسة المسيو دي بروكفيل (de Broqueville) استقالتها الى الملك البير الأول لاقتراع مجلس النواب على لومها

(١) وقد جرت التقاليد في مصر على هذا . فرض المغفور له الملك فؤاد في ٢٩ يناير سنة ١٩٢٤ تعيين على الشمسى باشا (نظراً لصلته السابقة بالخدوي) وزيراً في الوزارة التي شكلها حينئذ سعد زغلول باشا فعرض سعد بدلاً منه اسم نجيب الغرابي باشا . وفي سنة ١٩٢٦ رفض الملك فؤاد تعيين حافظ عفيفي باشا . وزيراً للصحة وفي ٣ أغسطس سنة ١٩٣٧ رفض جلالة الملك فاروق تعيين الأستاذ يوسف أحمد الجندي (الوكيل البرلماني لوزارة الداخلية في الوزارة النحاسية الثالثة) وزيراً في الوزارة النحاسية الرابعة .

في غياب عدد كبير من الأعضاء المناصرين للحكومة ، وعلى أثر استجواب خاص بانتخابات بلدية في قرية صغيرة ، فأنثر الملك لهذا الحادث ورفض قبول استقالة الوزارة ، ووجه إلى رئيسها خطاباً قال فيه : « أن البلاد لا يمكنها أن تفهم أن مصير وزارة أخذت على عاتقها اصلاح مركز الدولة المالى والاقتصادى يكون معلقاً بمسألة انتخابات محلية في قرية من القرى . وعليه لا يمكننى في هذه الظروف أن أقبل استقالة الوزارة التى ترأسونها وأرجوكم وزملائكم أن تستمروا في عملكم الشاق الذى بدأتموه . ذلك ما يهم البلاد قبل كل شيء » . أزاء هذا الموقف الحكيم اجتمعت الأغلبية من جديد وقررت الثقة بالوزارة القائمة . وبذلك حلت الأزمة الوزارية في مدة قصيرة بفضل موقف رئيس الدولة الحازم .

أما حق رئيس الدولة البرلماني في عزل الوزراء فهو ناتج عن حقه في تعيينهم ، أذ القاعدة أن من يملك التعيين يملك العزل ، وقد نص على ذلك الدستور المصرى مادة ٤٩ : « الملك يعين وزراءه ويقيهم » ، ودستور تشيكوسلوفاكيا مادة ٧٠ « رئيس الجمهورية يعين ويعزل رئيس الوزارة والوزراء » ، ودستور رومانيا مادة ٨٨ « الملك يعين ويعزل وزراءه » ، ودستور فيمر مادة ٥٣ « رئيس الريش يعين مستشار الريش ويعزله ويعين ويعزل الوزراء الآخرين بناء على طلب مستشار الريش » .

وهناك أمثلة عديدة مشهورة لعزل رئيس الدولة البرلماني لوزرائه . ففي ٦ يونيو سنة ١٨٢٤ عزل لويس الثامن عشر الفيكونت دى شاتوبريان وزير الخارجية . وفي ١٦ مايو سنة ١٨٧٧ عزل رئيس الجمهورية الفرنسية المارشال ماكMahon ، ووزارة جول سيمون . وفي ٢٥ يونيو سنة ١٩٢٨ أقال الملك فؤاد وزارة النحاس باشا . وفي مايو سنة ١٩٣٢ عزل المارشال هندنبرج ، رئيس الجمهورية الألمانية في ذلك الوقت ، المستشار بروننج ووزارته . لكن يجب ملاحظة أن حق رئيس الدولة في النظام البرلماني في عزل الوزراء ليس مطلقاً بل مقيداً — كحق التعيين ذاته — بضرورة الحصول على وزارة حائزة على ثقة البرلمان . فلرئيس الدولة بلا شك أن يعزل الوزارة التى فقدت ثقة البرلمان (أو مجلس النواب) اذا امتنع عن تقديم استقالتها ، وله أن يعزل الوزير

الذى أصبح لا ترضى عنه الأغلبية البرلمانية . ولكن هل له أن يعزل وزارة حائزة على ثقة أغلبية البرلمان ؟ اذا عزل رئيس الدولة الوزارة المذكورة تعذر عليه الحكم مع بقاء البرلمان القائم لأنه ، في الغالب لن يعطى ثقته للوزارة الجديدة ، التي ستكون مؤلفة بطبيعة الحال من أحزاب الأقلية أو من أشخاص بعيدين عن الأحزاب . وحينئذ اذا لم يمكن التأثير على الغالبية البرلمانية ونحويلها فلا بد من حل المجلس وإجراء انتخابات جديدة ، فإذا أدت هذه الانتخابات الى تكوين أغلبية مغايرة للأولى ومؤيدة للوزارة الجديدة كان ذلك فوزاً لرئيس الدولة وتأيداً لخطته في عزل الوزارة السابقة . أما اذا أسفرت الانتخابات عن فوز الأغلبية القديمة مرة أخرى وجب على رئيس الدولة التزول على إرادة الأمة (الناخبين) ، ودعوة زعماء الأغلبية القديمة الذين أقصاهم عن الحكم لتأليف الوزارة من جديد . فليس لرئيس الدولة البرلماني إذن أن يعزل الوزارة الحائزة على ثقة البرلمان الا اذا ظهر له بقرائن عديدة أن البرلمان المذكور أصبح لا يمثل رأى أغلبية الناخبين ، أو بعبارة أخرى ، أن الوزارة القائمة لا تستند إلا إلى أقلية في الأمة بالرغم من أغليتها البرلمانية^(١) . وقد تقرر ذلك في إنجلترا منذ أواخر القرن الثامن عشر وتأيد بعده سوابق في سنة ١٨٠٧ و ١٨٣١ و ١٨٣٤ . ففي ١٨ ديسمبر سنة ١٧٨٣ عزل الملك جورج الثالث وزارة دوق بورتلاند (Portland) ، بالرغم من تمتعها بثقة أغلبية مجلس العموم ، وعين وزارة جديدة برئاسة وليم بت (W. Pitt) ، واستمر النزاع بين هذه الوزارة ومجلس العموم حتى حل هذا المجلس وجاءت الانتخابات الجديدة مؤيدة للوزارة ، وبذلك ثبت مركزها . وفي نوفمبر سنة ١٨٣٤ عزل الملك وليم الرابع وزارة لورد ملبرن (Melbourne) مع أنها كانت حائزة على ثقة أغلبية مجلس العموم وعين وزارة جديدة برئاسة سير روبرت پيل Robet Peel ، وقامت الوزارة المذكورة بمحل المجلس ولكن جاءت الانتخابات ضد مصلحتها ومؤيدة للأغلبية القديمة ، فاضطر

(١) في مايو سنة ١٩٣٢ عزل رئيس الریش ، المارشال هندنبرج ، المستشار برونج (Brüning) بحجة أن بعض الانتخابات الفرعية دلت على أن الحكومة بدأت تفقد الأغلبية .

الملك الى دعوة لورد ملبرن من جديد . أما في مصر فحصل أن أقال المغفور له الملك
فؤاد الأول الوزارة النحاسية الأولى في ٢٥ يونيو سنة ١٩٢٨ بالأمر الملكي رقم ٣٧
لسنة ١٩٢٨ ، بالرغم من الأغلبية الكبيرة التي كانت لها في المجلسين ، وبني هذا العزل على
أن الائتلاف بين حزبي الوفد والأحرار الدستور بين الذي قامت على أساسه الوزارة
قد أصيب بصدع^(١) وما من شك في مخالفة هذه الأقالة للدستور . لأنه بالرغم من تصدع
الائتلاف بين الحزبين المكونين للوزارة كان للوفد وحده الأغلبية الساحقة لافي البرلمان
قطط بل في الأمة أيضا وبين صفوف الناخبين . فأقالة الوزارة في هذه الظروف لا يمكن
ان يقصد به الرجوع إلى الأمة لأن مشارتها أو الاحتكام إليها بل أبعاد الحزب الذي
له الأغلبية في البلاد ، وبالتالي تعطيل الحياة النيابية الدستورية . وهذا ما وقع فعلا .
ففي ٢٥ يونيو سنة ١٩٢٨ صدر الأمر الملكي رقم ٣٨ لسنة ١٩٢٨ الى محمد محمود
باشا زعيم الأحرار الدستوريين (حزب الاقلية) بتأليف الوزارة الجديدة ، وصدر
المرسوم الملكي بتشكيلها في ٢٧ يونيو . وفي اليوم التالي أجل أنعقاد البرلمان لمدة شهر .
وفي ١٩ يوليو صدر الأمر الملكي رقم ٤٦ لسنة ١٩٢٨ بوقف تطبيق بعض مواد
الدستور ، وبجل مجلس النواب والشيوخ لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد . ولكن
هذه « الديكتاتورية » لم تدم في الواقع الا ١٧ شهراً ، اذ على أثر المفاوضات بين
الحكومتين الأنكليزية والمصرية التي انتهت إلى مشروع معاهدة هندرسون -
محمد محمود ، طلبت الحكومة الأنكليزية ، برئاسة المستر ماكدونالد (حزب العمال)

(١) صورة الأمر الملكي رقم ٣٧ سنة ١٩٢٨ « بأقاله حضرة صاحب الدولة
مصطفى النحاس باشا المنشور بالوقائع المصرية ٢٥ يونيه سنة ١٩٢٨ ص ٩ من العدد
٥٤ » غير أعتيادي .

« عزيزي النحاس باشا »

« لما كان الائتلاف الذي قامت على أساسه الوزارة قد أصيب بصدع شديد فقد
رأينا أقاله دولتكم شاكرين لكم ولحضرات الوزراء زملائكم ما أدتكم من عمل في خدمة البلاد .
صدر بسرأي عابدين في ٧ محرم سنة ١٣٤٧ (٢٥ يونيه سنة ١٩٢٨) . »

في ذلك الوقت ، أستشارة الأمة المصرية في هذا المشروع بأجراء انتخابات حرة .
وأدى ذلك الى تولى الوفد الوزارة من جديد ولمدة قصيرة في سنة ١٩٣٠ (الوزارة
النحاسية الثانية) (١) .

فالتجربة الوحيدة عندما منذ إعلان دستور سنة ١٩٢٣ ، لعزل رئيس الدولة
لوزارة حائزة على ثقة البرلمان ، لم تترك أثرا حسنا في النفوس لمخالفتها الصريحة للدستور .
وفي الواقع يجب أن يظل هذا الأجراء استثنائيا محضالا يلجأ اليه رئيس الدولة الا اذا
ثبت لديه - بقرائن عديدة كما قلنا - أن الوزارة القائمة والاعلية البرلمانية أصبحت لا تمثلان
أغلبية الناخبين تمثيلا صحيحا . وأقالة الوزارة في هذه الظروف لا يستدعي فقط حل المجلس
المؤيد للوزارة المذكورة ، بل أيضا عمل انتخابات جديدة لتثبيت من رأى الأمة ولعرض
الخلاف بين رئيس الدولة من جهة والوزارة وأغليتها البرلمانية من جهة اخرى على
الناخبين ، ومعنى قالت الامة كلمتها وجب ان يخضع لها الجميع .

٤ (سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان) (أو مجلس النواب) صدر رئيسيا :
حق الحل - كجميع السلطات الدستورية الأخرى - لا يتولاها رئيس الدولة البرلمانى
(الملك او رئيس الجمهورية) الا بواسطة وزرائه ، وفي معظم الأحيان بناء على مشورتهم .
فاذا تخرج مركز الوزارة أمام البرلمان امكنها الرجوع الى رئيس الدولة لتستصدر منه
مرسوما بحل مجلس النواب . وهذا هو الحل الوزارى Dissolution Ministerielle ، أذ
الوزارة هي التى طلبته وأشارت به للدفاع عن نفسها ضد برلمان يناوئها ويرغب في
أسقاطها . ولكن قد يقع عكس ذلك تماما : تريد الوزارة القائمة أن تحتفظ بالبرلمان
لأنه يؤيدها ولأن لها فيه الأغلبية ، ويرى رئيس الدولة على العكس أن الوزارة
والبرلمان أصبحا لا يمثلان الأمة ، فما الذى يستطيع عمله ؟ أتجرمه من حق الحل ودعوة
مجلس جديد أكثر تمثيلا للناخبين من المجلس الموجود بحجة أن الوزارة لا توافق

(١) أستقالت هذه الوزارة بعد فشل المفاوضات الإنكليزية المصرية في سنة ١٩٣٠
وشكلت بعدها وزارة إسماعيل صدق باشا فأستصدرت أمرا ملكيا بألغاء دستور سنة ١٩٢٣
وأستبدله بدستور ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٣٠ الذى ألغى بدوره في ٣٠ نوفمبر ١٩٣٤ .

على حل هذا الأخير ؟ كلا. انه يلجأ في هذه الحالة إلى إقالة الوزارة ، ودعوة وزارة جديدة تقوم بمحل المجلس . ويسمى الكتاب هذا الحل بالحل الرئيسى او الملكى dissolution présidentielle ou royale لأن رئيس الدولة نفسه (رئيس الجمهورية أو الملك) هو صاحب الفكرة في حل المجلس خلافا لرأى وزرائه ، وهو الذى نفذها بأقالة الوزارة القائمة ودعوة وزارة أخرى قبلت أن تقوم به . ونرى من ذلك أن الحل الرئيسى أو الملكى ، وأقالة الوزارة الحاضرة على ثقة أغلبية البرلمان ، أجراوان مرتبطان متلازمان ، لأن أقالة الوزارة القائمة هى المقدمة الضرورية للحل المذكور . فما قلناه عن أقالة الوزارة المتمتعة بثقة البرلمان نقوله أيضا عن الحل الرئيسى : يجب أن لا يلجأ اليه رئيس الدولة إلا إذا توفرت لديه القرائن على أن الأمة غير موافقة على خطة نوابها .

واحسن مثل للحل الرئيسى هو ما وقع في فرنسا سنة ١٨٧٧ . هال رئيس الجمهورية في ذلك الوقت ، المارشال مكMahon (وكان في قرارة نفسه ميالا الى عودة الملكية) ، مارآه من أندفاع الأغلبية البرلمانية المكونة من أحزاب اليسار في الطريق المؤدى الى توطيد الحكم الجمهورى ، فأرغم الوزارة المشتتة لهذه الأغلبية (وزارة Jules Simon) على الاستقالة في ١٦ مايو سنة ١٨٧٧ وألف وزارة من أحزاب اليمين برئاسة Duc de Broglie ، فاجلت البرلمان لمدة شهر . وحصلت أثناء ذلك على موافقة مجلس الشيوخ على حل مجلس النواب . ولكن أصفرت الانتخابات عن فوز الأغلبية الجمهورية الضعيفة وأراد المارشال أن يقاوم فاستبدل وزارة بروجلي بوزارة أخرى من أحزاب اليمين أيضا لكنه اضطر في النهاية الى الخضوع لأرادة البرلمان المتفقة مع أرادة الأمة وتأليف وزارة من أحزاب اليسار (وزارة Dufaure) . وكانت هذه هى المرة الاولى وألاخيرة التى حل فيها مجلس النواب الفرنسى منذ سنة ١٨٧٥ للآن .



ظاهر مما تقدم ان وظيفة رئيس الدولة البرلمانى ليست وظيفه صورية عديمة الفائدة كما يتوهمها البعض . فى استطاعته ، خصوصا إذا كان ملكا ، ان يؤدى الى أمته خدمات جليلة بدون ان يتجاوز واجباته الدستورية او يتدخل فى الحكم بالا يتفق وتقرير

عدم مسئوليته . والأمثلة على ذلك كثيرة الملكة فكتوريا ، ادوارد السابع ، جورج الخامس فى انكلترا . ليوبولد الثانى ، البير الاول ، فى بلجيكا . وفى قدرته خصوصا فى الدول الحديثة العهد بالنظام النيابى ، والذى لم تتضح بعد سياسيا ، أن يضع العراقيل فى سبيل توطيد هذا النظام بما يعود بالضرر على الجميع . ولا حاجة بنا الى القول أنه بقدر احترام الملك للدستور ، بقدر ديموقراطيته وأخلاصه لأمنه ، تزداد محبة الأمة له والتفافها حول عرشه وتقديرها للأسرة المالكة . أن خير خدمة يؤدها رئيس الدولة البرلمانى هي - فى الظروف العادية - أسداء النصح والأرشاد الى وزرائه ، لا التدخل الفعلى فى شئون الحكم . اما اذا اخلل التناسب والأنسجام بين الوزارة والبرلمان ، أو بين الوزارة وأغليتها البرلمانية من جهة ومجموع الأمة من جهة أخرى ، فمن حق الملك أو رئيس الجمهورية البرلمانى ، بل من واجبه ، أن يتدخل لا ينفذ سياسته الخاصة أو وجهة نظر شخصية ، بل للوقوف على ارادة أغلبية الأمة ، وارغام جميع الهيئات والسلطات على احترامها والسير على مقتضاها . فهو المرشد الأعلى ، والحكم النزيه ، والملمبأ الأخير .

لقد عرفت مصر منذ اعلان دستور سنة ١٩٢٣ أزمات دستورية وسياسية خطيرة ، بعضها راجع الى عدم ثبات العلاقات الانكليزية - المصرية ، وبعضها الى عدم استقرار النظام النيابى البرلمانى نفسه . والأمنية التى تصبو اليها نفس كل مصرى الآن ، بعد عقد معاهدة التحالف والصداقة مع بريطانيا العظمى وتسوية مسألة الامتيازات الاجنبية ، هى أن يكون « العهد الجديد » الذى بدأ فعلا فى ٢٩ يوليوس سنة ١٩٣٧ مباشرة جلالة الملك الشاب ، فاروق الاول ، لسلطانه الدستورية ، عهد رخاء وسعادة لمصر والمصريين ، عهد تسمو فيه المصلحة العامة على جميع الاعتبارات والمصالح الشخصية .

٣ - أزمة النظام البرلمانى

أشرنا فيما سبق إلى أزمة الديموقراطية والنظام النيابى وظهور الحكم الديكتاتورى فى السنوات الأخيرة فى كثير من الدول الأوروبية (كإيطاليا الفاشيستية ، أسبانيا فى عهد الجنرال پريمودى ريشيرا ، البرتغال ، بولونيا فى عهد المارشال چوزيف

يلسودسكى ، روسيا البلشفية ، ألمانيا الهتلرية . . .) وربما كان نصيب المهول ذات النظام البرلماني من هذه الأزمة أكبر من غيرها (كل من إيطاليا وأسبانيا والبرتغال وبولونيا وألمانيا كانت تأخذ بالنظام البرلماني) . ولنا نريد الآن الأفاضة في هذا الموضوع الذى كتب فيه الفقهاء الدستوريون ^(١) وتناولته المجالات السياسية بل والجراند اليومية في مختلف البلاد ، أننا نود هنا فقط أن ندلى ببيان موجز عن أهم العوامل التى أدت الى ظهور هذه الأزمة وأستحكامها . أما هذه العوامل فهي : -

١ - ضعف السلطة التنفيذية . ٢ - هبوط مستوى الكفاءة لدى رجال الحكومة وأعضاء البرلمان . ٣ - مرض الحزبية وما قد ينجم عنه من تفكك في قوى الأمة . ٤ - خطر النقابات في بعض البلاد . ٥ - عيوب الإجراءات الداخلية للبرلمانات (الأتالة في الكلام والجدل والمناقشات) . ٦ - فساد النظم الانتخابية . ٧ - عدم ملائمة النظام القائم لعقيلة الشعب وأستعدادة .

(١) عنى الاتحاد البرلماني الدولي بدراسة أزمة النظام البرلماني في العالم وتعرف أسبابها ، فلما عقد مؤتمره السنوى في ٢٢ أغسطس سنة ١٩٢٤ بسويسرا عهد لأحدى لجانه (اللجنة الخاصة بالمسائل السياسية) درس النظام البرلماني في مختلف الدول وتقديم تقرير الى المؤتمر التالى . فوجهت اللجنة المذكورة السؤال الى خمسة من مشاهير الأساتذة المعروفين بمؤلفاتهم الفقهية (وهم لاسكى ، ولا رنود ، وبورجيو ، وموسكا ، وبون) لتقف على آرائهم في المطاعن والانتقادات الموجهة الى النظام البرلماني من جهات مختلفة ولألتماس العلاج لهذه الحالة . وقد جمعت أجابات هؤلاء العلماء الخمسة في كتيب ظهر باللغة الفرنسية بعنوان .

L'Evolution actuelle du régime parlementaire, cinq reponses à une enquête de l'Union interparlementaire par : Laski (Londres), Borgeaud (Suisse), Larnaude (Paris), Moska (Rome) et Bonn, (Berlin), 1928.

أنظر أيضاً في أزمة النظام البرلماني (والنباى بوجه عام) مقال الأستاذ جوزيف بارتليمي . أزمة الديمقراطية النابية ، في مجلة القانون العام Revue du Droit Public سنة ١٩٢٨ ص ٥٨٨ . ومقال الأستاذ L. Lowell ، في نفس المجلة ونفس السنة . وباللغة العربية ، مجموعة رسائل في الأنظمة الدستورية والإدارية والقضائية ، للدكتورين عبد السلام بك ذهنى ووايت ابراهيم ، الرسالة الثانية ص ٩١٣ وما بعدها ، أمراض الديمقراطية والأزمات السياسية ، والمراجع العديدة الواردة فيها .

١ - ضعف السلطة التنفيذية : - لاحظ بحق بعض علماء الدستور^(١) أن من أسباب أفلاس النظم البرلمانية وعجزها عن معالجة المشاكل الجديدة ، مما أدى إلى ظهور الديكتاتورية ، ما هو مشاهد من اختلال التوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية في كثير من الدساتير الأوربية الحديثة ، ذلك الاختلال الذي يرجع السبب فيه إلى الخطأ الذي شاع من الناحية البسيكولوجية عند واضعي تلك الدساتير ، وجعلهم - تحت تأثير ذكريات الحكم الأتوقراطي القديم وقطعا لدابره - يغالون في تقييد سلطة الحكومة ويقررون الكلمة الأخيرة والتفوق للمجالس النيابية ، ظنا منهم أن ذلك أحفظ لسلطة الأمة وأضمن وسيلة لعدم استبداد السلطة التنفيذية بالأمر . وفاتهم أن البرلمانات لا يمكن أن تحمل عمل الحكومة ، وأنه أن صح الخوف وأتخاذ الحيلة ضد السلطة التنفيذية في البلاد الأتوقراطية - حيث أعادت الأمة ، كما قال المنفور له سعد زغلول باشا ، أن تنظر إلى الحكومة نظرة الطير إلى الصائد لا الجيش إلى القائد - فإن الحال بخلاف ذلك في الدول الديمقراطية البرلمانية . الحكومة في هذه الدول ما هي إلا وليدة إرادة البرلمان وبالتالي الشعب ، وهي خاضعة لرقابته ، وتستمد حياتها وسياساتها العامة منه . هذا علاوة على أن الحل الذي أخذت به الدساتير الأوربية المذكورة ، من تقرير تفوق السلطة التشريعية على التنفيذية وأضعاف هذه الأخيرة ، لا يتفق والحياة المصرية الحاضرة بأوروبا بعد أن وضعت الحرب العالمية أوزارها ، وما كان لتلك الحرب من هول وخطورة ، وما ترتب عليها من اضطراب في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، وشا كل متوعدة لاحمر لها . وطبيعي أن يترتب على إضعاف السلطة التنفيذية في هذه الظروف عجز الحكومات عن معالجة تلك المشاكل ، وأن يتولد عن ذلك العجز روح استياء عامة في الشعب تدفعه إلى النفور من النظام البرلماني المسوخ الذي قرره دستور البلاد ، ونجمه يتلمس

(١) أنظر على الخصوص كتاب الأستاذ مركين جتريفش

B. Mirkin-Guetzevitch, Les Nouvelles Tendances du droit Const. Paris 1921, P. 208-209 et 214 et.

الملاج في إقامة (أو الرضا بقيام) حكومة قوية تعمل وتنفذ ، إذ الحكومة القوية المنتجة ، والحكومة المبكرة المنشأة ضرورية في الوقت الحاضر . فإذا لم يستطع النظام البرلماني أن ينتج مثل هذه الحكومة ، تكفلت الديكتاتورية بذلك ، اللهم إلا إذا غرقت البلاد في بحار الفوضى ^(١) .

وهذه إيطاليا قد ظهر فيها موسوليني « والفاشزم » - الذي لا يدين إلا للقوة ولا يقوم إلا على سيادة السلطة التنفيذية على ما عداها ممثلة في شخص الزعيم أو الدكتاتور ^(٢) - عقب أن فشلت الحكومات الإيطالية البرلمانية المتوالية في مقاومة

(١) لاحظ لارنود Larnaud أحد العلماء الخسة الذين استشارهم الاتحاد البرلماني الدولي والعميد السابق لكلية حقوق باريس ، أن النظام البرلماني كما هو اليوم يجب أن تناوله بد الإصلاح أو أن يتلاشى . . . فأذا لم يتبأ له إصلاح نفسه فسوف يزول وتحل محل الفوضى . . . (أو الديكتاتورية) .

(٢) بالرغم من أن موسوليني هو زعيم إيطاليا الأوحده أنه مع ذلك لا يمكن اعتباره رئيساً للدولة لأن هذا المركز يشغله الملك فكتور عمانويل من أسرة سافوا . ومركز موسوليني الرسمي في الدولة هو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس الحكومة . ولكن الفرق كبير بين مركزه هنا ومركز رئيس الحكومة أو رئيس الوزراء في دولة برلمانية كإنجلترا أو فرنسا وبلجيكا ومصر . ففي هذه الدول رئيس الوزراء مسئول أمام البرلمان أو مجلس النواب على الأقل . وهو عادة زعيم الأغلبية البرلمانية . ثم أن المسائل الهامة لا يقررها رئيس الوزارة وحده في الدول البرلمانية بل مجلس الوزراء كما رأينا . والقرارات تؤخذ فيه بالأغلبية أي أن رئيس الوزارة يخضع لرأى أغلبية زملائه . أما رئيس الحكومة الإيطالية (موسوليني) في النظام الفاشستي الحالي فهو لا يخضع للبرلمان وليس مسئولاً أمامه . وهو الذي يقرروحدة السياسة العامة للوزارة ، وما مجلس الوزراء إلا هيئة للشورة والمداولة فقط ، ولا يخرج الوزراء عن كونهم مسؤولين للوزير الأول الذي يرسم لكل منهم طريق عمله . وجرى موسوليني في خطته على أن لا يترك المراكز الوزارية طويلاً لنفس الأشخاص ، ولذا فهو يعزل من وقت لآخر وزرائه ويحيلهم على مراكز أخرى كما فعل مع « بالبو » وزير الطيران سابقاً وحاكم مستعمرة ليبيا (طرابلس) الآن ، « وجراندي » وزير الخارجية سابقاً وسفير إيطاليا في إنجلترا في الوقت الحاضر وغيرهما . وكثيراً ما يحتفظ « الموتشي » نفسه بعدة وزارات يشرف عليها كلها معاً ، وفي وقت من الأوقات بلغت هذه الوزارات سبعة . ونظراً لهذا المراكز الاستثنائي لرئيس

الاضطرابات الاشتراكية المتطرفة، وعجزت عن المحافظة على الأمن والسكينة في أنحاء المملكة، وامت الفوضى، وكثرت حوادث الاعتداء على الجنود القدماء، واستيلاء الفلاحين على الأملاك الزراعية، واحتلال العمال للمصانع كاحتلالهم لمصانع «فيات» الخ. ولم يتول برمودي رقيقاً الحكم في حينه بأسبانيا (١٩٢٣ - ١٩٣٠)، وينفرد به إلا بعد أن تهيأت له أسباب ذلك من جراء ما ظهر من ضعف البرلمان والحكومة، وهذا هو الحال أيضاً بالنسبة لهتلر والنظام «النازي» في ألمانيا.

٢ - ضعف مستوى رجال الحكومة والبرلمان: يلاحظ نقاد عديدون أن مستوى الكفاءة في أغلب برلمانات العالم هبط عن ذي قبل ويعانون ذلك بانتشار الديمقراطية وذوب الأقتراع العام. أذ وضع اختيار النواب في يد عامة الشعب لا يضمن انتخاب رجال أكفاء ذوي دراية تامة بالمسائل ومختلف الأعمال التي يلقي عليهم القيام بعبئها. ولهذا أثره في رجال الحكومة أي الوزراء أنفسهم في الدول البرلمانية، لأنهم يختارون عادة من صفوف النواب. ويدعش البعض أنه بينما تشترط شروط هامة من شهادات وأمتحانات وكفاءات خاصة فيمن يزاول عملاً حراً كالخاماة أو

الحكومة، أو الوزير الأول في النظام الفاشستي الإيطالي فإن شخصه وسلطته أصبح كلاهما موضعاً لحماية خاصة من جانب القانون بما يحكي في البلاد الأخرى الحماية المقررة لرئيس الدولة نفسه الملك أو رئيس الجمهورية). ومن أجل هذا صدر قانون فاشستي في أوائل سنة ١٩٢٦ يقضي بمعاقة كل من يعتدى على حياة رئيس الحكومة أو على كرامته بالأشغال الشاقة المؤبدة، ويعاقب بالحبس لمدة قد تبلغ ٣٠ شهراً كل من يهين رئيس الحكومة بالقول أو العمل. والنظام الإيطالي الحالي يستند - كما نعلم - إلى حزب واحد هو حزب الفاشست ومؤسسه ورئيسه هو موسوليني. ويضم حزب الفاشست الآن ما يزيد على مليون ونصف من الأعضاء ويسير على نظام محكم دقيق. وله مجلس أعلى «مجلس الفاشست الأعلى» يتكون من كبار رؤساء الحزب. وقد أعترف بوجوده رسمياً (وبوجود الحزب ذاته) في سنة ١٩٢٨ فأصبح ركناً أساسياً من أركان النظام الدستوري للدولة كالمملك ومجلس النواب ومجلس الشيوخ «وهو في الواقع أهم هيئات الدولة بعد رئيس الحكومة. ويجب أخذ رأيه في جميع التعديلات الدستورية، وهو الذي يضع قائمة المرشحين للنسبة بمجلس النواب ويعرضها على الشعب ليقبلها أو يرفضها.

الطب ، أوفين يتمس وظيفة قضائية أوجامعية أوفنية بأحدى المصالح كالرى والمهندسة مثلاً ، فإنه على العكس لا يشترط فى معظم الدول شرط ما من حيث الكفاءة للـ .
مراكز النيابة فى البرلمان ، أو لشغل أكبر وظائف الدولة ، وهى وظائف الوزراء ورئاسة الجمهورية .

وقد أفاض العالم الدستورى جوزيف بارتيلسى فى موضوع اختيار أعضاء البرلمان ورجال الحكم فى الدول الديمقراطية فى كتاب له نشره سنة ١٩١٨ بعنوان « La Compétence dans la Démocratie » ولا حظ أنه يوجد بين أعضاء البرلمان المنتخبين من لا يصلحون للعمل فى أية وظيفة من الوظائف فى أصغر المقاطعات .

ومع ذلك يجب أن لا نغالى فى الخط من قدر البرلمانات العصرية وكفاءة أعضائها . فاحتواء كل برلمان من البرلمانات على أناس لا يصلحون للعمل بأى وظيفة من الوظائف ليس معناه أن جميع الأعضاء فى مستوى هو دون المتوسط ، أو أن الكفاءات معدومة فى هذه البرلمانات . وفى اعتقادنا أن ما يشكو منه الجميع من عجز البرلمانات وضعف رجال الحكم لا يعود إلى هبوط مستوى الكفاءة بقدر عودته إلى زيادته كية العمل والأعباء التى تتطلبها الحياة الحاضرة من هذه البرلمانات وتلك الحكومات .

فى الثلث الأول من القرن الماضى كانت الميزانية فى دولة كفرنسا مثلاً لا تتجاوز المليار من الفرنكات ، فأصبحت فى الوقت الحاضر تناهز الخمسين ملياراً ، كان عدد القوانين التى يطلب من البرلمان سنّها فى كل عام بضعة قوانين فقط ، فأصبحت فى الوقت الحاضر أضعاف أضعاف ما كانت عليه ، كان عدد الأسئلة والاستجابات التى توجه فى كل دورة الى الوزراء محدوداً ، فصار الآن مرهقاً . وقد تشعبت وظائف الدولة وتنوعت ، وارتبكت شئون الحياة وتعقدت ، وأصبح للمائل الاقتصادية والمالية فى عصرنا شأن غير شأنها الأول ، وهذه المسائل وماهى عليه من دقة وخطورة لا يدركها إلا الاختصاصيون الذين درسوها ، وعركوا شئونها ، ووقفوا على دقائقها ، ولا يستطيع الوسط السياسى البرلمانى القيام بأمر معالجتها .

٣- مرضى الهزبية وما قد ينجم عنه من تفكك فى قوى البلاد : النظام

البرلمانى يقوم على أساس الأحزاب . هذا ماقلناه ونكرهه . ولكن للحزبية خطرين : الأول - تعدد الأحزاب وتشعبها مما يجعل الحكم عسيراً . والثانى - طغيان النزعة الحزبية على كل ما عداها من الاعتبارات بما في ذلك الروح القومية وفكرة الصالح العام . وقد استطاع الشعب الانكليزى أن يتحاشى هذين الخطرين . فألى عهد قريب كان عدد الأحزاب الانكليزية كما نعلم اثنين ، حزب المحافظين وحزب الأحرار ، فإذا ما تولى أحدهما الحكم قام الثانى بوظيفة المعارضة . وبظهور حزب العمال أصبح عدد الأحزاب الظاهرة ثلاثة ^(١) . فعدد الأحزاب فى انكلترا أقل منه فى الدول البرلمانية الأوربية الأخرى . ومن الجهة الثانية حالت تربية الشعب الانكليزى السياسية . وأخلاق الانكليز وطباعهم ، بل وما طبعوا عليه من روح رياضية صحيحة ، دون تمحول الجدال والنقاش والتنافس الحزبى إلى صراع عنيف وخصومات شخصية تهدد مصالح البلاد وتضر بمبادئها الدستورية .

أما أكثر الدول البرلمانية الأخرى فلم تستطع أن تقف من الحزبية عند حد الاعتدال . ففى فرنسا وإيطاليا ، قبل النظام الفاشستى ، والمانيا فى عهد دستور فايمر وقبل النظام النازى ، وبولونيا وغيرها ، بلغ عدد الأحزاب السياسية حداً جعل قيام وزارة قوية تعتمد على أغلبية منسجمة أمراً مستحيلاً ^(٢) ، فكثرت الأزمات الوزارية ، وتزعزع بذلك ركن الثبات والاستقرار فى الأداة الحكومية .

وطفت النزعة الحزبية فى هذه البلاد على كل اعتبار آخر . فالوصول إلى الحكم ، والبقاء فيه ، والتشكيل بالخصوص السياسيين ، وملء المراكز الحكومية بالأنصار والمريدين ، كل ذلك فى المقام الأول . أما مصلحة الأمة أو ما اتفق على تسميته بالصالح العام فى المرتبة الثانية . فإذا ما تقلد حزب من الأحزاب مقاليد الحكم عمل خصومه على

(١) هذا إذا ضربنا صفحاً عن الحزب الشيوعى والفاشستى وكلاهما لا يزال فى حياته ولا يعلم بعد مصيره . وعن الأقسام الذى وقع منذ سنة ١٩٣١ فى كل من حزبى الأحرار والعمال .

(٢) بلغ عدد الأحزاب فى إيطاليا وحدها قبل زحف الفاشست على روما فى أكتوبر سنة ١٩٣٢ وقيام زعيمهم موسولنى بأعباء الحكم ٣٥ حزبا ١

الكيد له والخط من قدره وتلوّث سمته وتلّس الوسائل لأسقاطه وخلق الصعوبات والمشاكل في وجهه . وأصبح التنافس الحزبي مثاراً للتباغض والضغائن والأحقاد . وطبيعي أن تتأثر الحياة الدستورية ومصالح الدولة بهذا التطاحن والشقاق بين أبناء الوطن الواحد . هذا التنازع الحزبي وما ينتج عنه من أضرار جسيمة بحياة الدولة وتفويت لمصالحها ، من الأسباب الهامة التي مهدت السبيل لظهور الديكتاتورية . فالشعب ، وقد سمّ هذا النزاع ومنظره وشعر بمضاره ، لا يتردد كثيراً في الانقياد وراء زعيم قوى يرسم له مثلاً أعلى يمينه بتحقيقه ^(١) ويعمل على جمع كلته وتوحيد جهوده .

ومما يزيد مرض الحزبية وبالا في العصر الحاضر ازدياد قوة وتفوذ الأحزاب الاشتراكية والشيوعية عقب الحرب العظمى على الخصوص . والأحزاب المذكورة تعمل دائبة في كل دولة توجد فيها على القضاء على الرأسمالية وبالتالي على تقويض أركان نظم الحكم القائمة الآن . ومن الثابت الجلي أن هذه الأحزاب بأى بلد كانت إنما تتأقى الوحى من موسكو ، وهى على اتصال وثيق برجال روسيا البلشفية . وذلك مصدر خطر حقيقى على الدولة واستقلالها . ولذا كان من أكبر ما أقجه إليه هم كل من موسولبنى في إيطاليا وهتلر في ألمانيا هو محاربة الشيوعية والاشتراكية الدولية والقضاء عليها .

٤ - خطر النقابات على الرولة : تكونت النقابات في الأصل للدفاع عن مصالح الجماعة التى تمثلها كل نقابة ، ولتعبير عن إرادتها إزاء أرباب العمل وأولى الشأن ، ولكن لم تلبث الحركة النقابية بعد أن اشتدت في الدول الأوروبية على الخصوص وتجاوزت دور النقابات المحلية الصغيرة إلى اتحادات ضخمة منظمة كبيرة تضم

(١) كأعادة مجد روما القديم في البروجرام ، الفاشستى ، وتحرير ألمانيا من قيود معاهدة فرساي والنهوض بها إلى المرتبة الأولى بين دول العالم اجمع في البروجرام ، النازى . ولندكر هنا ما قاله الكاتب الاجتماعى الفرنسى الكبير جوستاف ليون : تصبح الأمة قوية اذا تملككتها فكرة من شأنها أن تولد عند جميع أهلها أحاسيات واحدة وأفكاراً واحدة وأن تجعلهم يحث يعملون جميعاً أعمالاً واحدة . ولم تحف هذه الحقيقة الاجتماعية على زعيمى إيطاليا وألمانيا .

المشترات بل مئات الألوف من العمال، أن أصبحت خطراً على كيان الدولة، وصارت تميل معتزة بقوتها إلى الانتحاء لطرق العنف (كالأضراب أو التهديد به) لا ملاماً أرادتها، لا على أرباب العمل وحدهم، بل على رجال الحكم والبرلمان للحصول على ما ترغبه من التشريعات^(١). وزاد في خطورة ذلك انضمام عمال المصالح العامة ذات الصبغة التجارية أو الصناعية (كعمال السكك الحديدية الحكومية والتلفونات والتلغرافات ومصانع الذخيرة وغيرها الخ) بل وفئات كبيرة من الموظفين في المصالح الإدارية البحتة، كالملحقين، إلى هذه الحركة النقابية. أن تشكيل أو انضمام المستخدمين والموظفين لنقابات من ضمن وسائلها التهديد بالأضراب للحصول على ما تريد لا يتفق بتاتا وحسن سير المصالح العامة، ولا مع الطاعة الواجبة على المروسين للرؤساء.

ولكن إن امكن نحرим تأليف النقابات على فئة معينة من الأفراد (كالوظفين) فإن من المبعث التفكير في القضاء على الحركة النقابية كلية، أذ نزع التجمع لدى الأفراد من النزعات الغريزية التي يصعب مقاومتها. ولذا فالأفضل حتى لا تغفل النقابات، هذه القوى الجديدة الفعالة، خطراً مستمراً على الدولة ونظامها، تنشأ وتنمو بمجرى عزمها، أن تنظم تنظيمًا قانونيًا تحت إشراف الدولة نفسها. هذا ما فطن إليه النظام الفاشستي الأبطالى فإنه لم يحرم النقابات ولم يحاربها، بل أخضعها إليه خضوعاً تاماً بقوانين دقيقة أ كسبت هذه النقابات صبغة رسمية، وفي الوقت نفسه ضمنت للدولة الإشراف التام عليها والكلمة العليا في شئونها، عملاً بهذه القاعدة الفاشستية « كل شيء للدولة ولا شيء خارج الدولة أو ضدها »^(٢).

(١) لقد أمكن لأحد مؤلفي هذا الكتاب أن يشاهد عن قرب مبلغ تدخل اتحادات نقابات الموظفين وغيرهم في أعمال الحكومة والبرلمان الفرنسي في سنة ١٩٣٣ وكيف كان لتدخل هذه النقابات شأن كبير في إسقاط عدة وزارات في هذه الفترة أهمها وزارة المسيو پول بونكور في آخر يناير سنة ١٩٣٣ وما أعقب ذلك من شعور عام بفساد النظام البرلماني الفرنسي والنظام البرلماني على وجه عام.

(2) "Tout dans l'Etat, rien hors l'Etat, rien contre l'Etat".

٥ - عيوب الإجراءات الرأبعية للبرلمانات :- وجه الكثيرون اللوم الى الطرق التي تتبع لأتمجاز العمل داخل البرلمان، وأخذوا على أعضاء البرلمانات العصرية (وعدد كبير منهم من المحامين) ميلهم وأغراقهم في الكلام والجدل والمناقشات والخطابة في أشياء قد تكون خارج المواضيع المبحوث فيها . هذا يتكلم ليظهر أسمه في الجرائد أو في مضبطة الجلسة ، وذاك يقدم اقتراحاً أو يلقي سؤالاً لكي « ثبت وجوده » أمام ناخبي دائرته الخ . ولا يكاد يعرض على المجلس مشروع من المشروعات حكومياً كان أو برلمانياً حتى تنهال عليه التمديدات من كل حذب وحسب بالحذف أو الزيادة أو التحوير ، وما يجره ذلك من تعطيل وتسويق وتضييع للوقت فيما لايجدى .. هذا ما قيل ويقال . وأن كان في ذلك القول بعض الصحة فيه أيضاً نصيب كبير من المغالاة . يجب أن لا تنسى أن المجالس البرلمانية مجالس كلامية وظيفتها قبل كل شيء مناقشة ما يعرض عليها لا مجرد الأقرار والتسجيل . وأن كان في كل برلمان من برلمانات العالم من يتكلم حبا في الظهور ليس إلا ، فأكثرية النواب لحسن الحظ في معظم البلاد ليست من هذه الفئة . ومن السهل قصير وقت الكلام المسموح به لكل خطيب وتقييده وتعميده في اللائحة الداخلية . وإذا كان باللائحة عيوب فمن السهل إصلاحها إذا صححت عزيمة المجلس . ومتى توفرت لدى المجلس لائحة طيبة ورئيس ماهر، يحرص على تطبيقها بدقة على الجميع ، أمكن « لافاة الكثير من الانتقادات المتقدمة . وقبل أن نوجه النقد للمجالس النيابية وننهمها بأضاعة الوقت فيما لايجدى ، يجب أن نلاحظ بعين الانصاف ما قطعته هذه المجالس من أشواط الاعمال ، وما تنجزه منها في كل دورة برلمانية ، لنعلم أن النفع يربو بكثير على الضرر ، وأن هناك من الاعمال البرلمانية والتقارير ما يستلزم جهوداً حقيقية وعناءً كبيراً من النواب وموظفي البرلمان .

٦ - فساد النظم الانتخابية :- وللنظم الانتخابية ضلع في أزمة النظام البرلماني والنيابي على وجه العموم فلي كيفية اختيار النواب يتوقف إلى حد كبير نجاح أو فشل هذا النظام . وقد انتقد كتاب عديدون أخذ الأغلبية الساحقة من الدول في الوقت الحاضر

يبدأ الاقتراع العام والترشيح العام^(١) بدون مراعاة لحالة الأمة، وما وصلت إليه من تعليم وثقافة وترية سياسية، يظهر من المبدأ من الأثر في هبوط مستوى الكفاءات في البرلمان وفي تمكين نفر من الوصولين، الذين لا هم لهم ألا استغلال مراكزهم وسلطتهم، من الفوز بالعضوية. ووجود هذه الفئة المفردة من النزاهة في البرلمانات المصرية لا يشرف هذه البرلمانات ويسبب إلى سمعة النظام البرلماني نفسه. ورأينا من جهة أخرى كيف أدى أخذ بعض الدول بنظام التمثيل النسبي إلى كثرة الأحزاب وتقليل الوزارات وضعف الحكومة والبرلمان. فكل إصلاح برلماني لا يقتصر في الوقت نفسه بأصلاح مظهر فساد من نظم الانتخاب مقضي عليه بالفشل. هذه حقيقة لا يجب إغفالها.

٧ - هرم صلاحيات النظام القائم لعقليات الشعب وأستمراده : الأنظمة السياسية أكثر الأنظمة القانونية اعتبارية أو نسبية، فنجاح نظام من نظم الحكم في دولة من الدول لا يستلزم حتماً نجاحه في كل دولة أخرى، بل ما يصلح لدولة معينة في زمن معين قد لا يصلح لنفس هذه الدولة في زمن آخر. والنظام البرلماني كغيره من نظم الحكم لا ينمو ويزدهر إلا إذا وجد البيئة الصالحة له. لقد نجح في إنجلترا وكندا وغيرها من الملكيات المستقلة البريطانية (Dominions) للاثنته هنالك لعقليات الشعب وأستعداداته. ونجح في دولة كنشيكوسلوا كيا بالرغم من حداشها، إذ أنها لم تظهر الوجود وتبوءاً مكانها بين دول العالم الا عقب الحرب المظلمى، ولا زالت تشيكوسلوا كيا متمسكة للآن بالنهاج الديموقراطية. ولكنه على العكس فشل في دولة كالمانيا تعود شعبها منذ قرون أن يحيا حياة عسكرية، وكانت إلى عهد قريب (١٩١٨) خاضعة إلى حكومة أقرب الى الأنوقراطية منها للديموقراطية.

هذا ويجب أن نراعى في حكمتنا على النظام البرلماني وصلاحيته بوجه عام الظروف

(١) المقصود بالترشيح العام عدم لإشتراط شروط خاصة من حيث الكفاءة والنصاب المالى في المرشح لعضوية البرلمان كما أن الاقتراع العام لا يشترط شيئا من ذلك في الناخب.

الاستثنائية التي أكتاحت العالم طرأ عقب الحرب الكبرى ، سواء في ذلك الدول المتصرة أو المهزومة ، التي أشتركت في الحرب أو التي لازمت الحياذ . منذ أكثر من عشرين عاما والدول تنخبط في أزمات متنوعة اقتصادية وأجتماعية وفنية فلا غرو أن يظهر أثر ذلك في نظم الحكم وفي الحياة السياسية . يجب أن لا ننسى كذلك أن دولا كثيرة لم تعتق النظام البرلماني لأول مرة إلا حديثا جداً ، وليس بالغريب ولا بالمستغرب أن يجتاز هذا النظام فيها بضعة أزمات قبل أن يثبت ويستقر . لقد كان هذا شأن إنجلترا نفسها ، مهد النظام النيابي البرلماني ، في القرن الثامن عشر ، وفرنسا في القرن الماضي ، وهو ما خبرته مصر في القرن الحالي ، في السنوات الماضية القريبة .

الكتاب الثانى

الدستور المصرى

صدر الدستور المصرى فى ١٩ ابريل سنة ١٩٢٣ بشكل منحة من الملك ومقرراً بالمادة ٢٣ أن جميع السلطات مصدرها الأمة وهذا تنازل من الملك، عن حقوق السيادة التى كانت له . فى أول مارس سنة ١٩٢٣ أصدر جلالة أمراً كريماً بأعداد مشروع لوضع نظام دستورى يحقق التعاون بين الأمة والحكومة فى ادارة شؤون البلاد . واستعانت الحكومة فى القيام بهذه المهمة بأراء هيئة معينة مكونة من ٣٠ عضواً قامت تلك الهيئة (وهى لجنة الدستور أو لجنة الثلاثين) بإعدادها ، بعد أن كونت هى أيضاً - كما تقدم - لجنة فرعية من أعضائها وهى لجنة المبادئ العامة ، ورفضت مشروعيها إلى الحكومة التى عرضته على اللجنة الاستشارية التشريعية اسوة بالقوانين العادية ، ثم فى ١٩ ابريل سنة ١٩٢٣ صدر الأمر الملكى رقم ٤٢ سنة ١٩٢٣ بوضع نظام دستورى للدولة المصرية .

وقد أجهل وزير الحقانية (وهو رئيس اللجنة الاستشارية التشريعية) فى المذكرة الآتية نصها ما فى الدستور من المزايا والحقوق وهذه المذكرة حررت قبل إصدار الدستور بوضعة شهر ، أى بعد فراغ اللجنة التشريعية من فحص مشروع ذلك الدستور ، ولما كانت مشتملة على تاريخ النظام التياى فى مصر ومفسرة لبعض نصوص الدستور . رأينا اثباتها هنا وهى :

« إذا أريد فهم مرمى التغيير الذى سيطرأ فلا مندوحة عن أن نورد بالإنجاز ما يختلف به نظام الحكم الجديد عن النظام السابق ومن وجهة النظر هذه يجب أن تكون المقارنة بحكم المنطق بالمدة التى تقدمت الحرب العظمى لأن البلاد منذ سنة ١٩١٤ كانت خاضعة لنظام حكم امتثائى .

«ففي ١ يوليو سنة ١٩١٣ سن قانون نظامي جديد حل محل القانون النظامي الذي سن في ١ مايو سنة ١٨٨٣ ، ويؤخذ من دياجة قانون سنة ١٩١٣ أن الغرض الأكبر من التعديل الذي أدخل على القانون النظامي وقانون الانتخاب لسنة ١٨٨٣ هو إدغام مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية في مجلس واحد هو الجمعية التشريعية . وقد كان من أكبر البواعث على تسويغ هذا الإدغام أن ثلثية الهيئات النيابية في سنة ١٨٨٣ لا تطابق نظام المجلسين الشائع في معظم البلدان الأجنبية . فالجمعية العمومية لم تكن تجتمع إلا نادراً بل كان اجتماعها مرة كل سنتين عادة ، ولم يكن لها من السلطة التشريعية النافذة سوى حق الاقتراع على الأموال المقررة عقارية كانت أو شخصية خلافاً لمجلس شورى القوانين ، فع أن وظيفته كانت استشارية فقط، فانه كان في الحقيقة يشترك اشتراكاً عظيماً القدر في سن القوانين

» وبأحكام قانون ١٨٨٣ كان مجلس شورى القوانين يؤلف من ٣٠ عضواً منهم ١٤ دائمون (بينهم الرئيس ونائب الرئيس) يعينون بأمر عال و ١٦ عضواً منتخباً منهم ١٤ ينتخبون في الدرجة الثالثة بواسطة مجالس المديرات (بحساب مندوب من كل مجلس مديرية) وعضوان ينتخبان بالدرجة الثانية بواسطة مندوبي المدن والمحافظات . أما الجمعية العمومية فكانت بأحكام ذلك القانون عينة مؤلفة علاوة على الوزراء من أعضاء مجلس شورى القوانين ومن ٤٠ وجيهاً ينتخبهم ناخبون منتدبون بالدرجة الثانية

» أما الجمعية التشريعية التي أنشئت سنة ١٩١٣ فمؤلفة من الوزراء وهم أعضاء فيها بحكم مناصبهم ومن ٦٦ عضواً ينتخبهم ناخبون مندوبون بالدرجة الثانية ومن ١٧ عضواً معيناً

«فالقانون الذي سن سنة ١٩١٣ كان تقدماً محسوساً بالنسبة إلى القانون السابق

له من جهة وجوه :-

- ١ - زيادة نسبة الأعضاء المنتخبين إلى الأعضاء المعيّنين ووجود ٦٠ عضواً منتخباً كفل للبلاد تمثيلاً يجهل لكل ٢٠٠ ألف نسمة ممثلاً
- ٢ - تحسن عملية الانتخاب تحسناً عظيماً بمعنى أن الانتخاب صار في جميع

- الأحوال بدرجتين وأن عدد الناخبين المدووين زاد زيادة عظيمة فقد صار لكل ٥ ناخباً ابتدائياً ناخب مندوب . أما قبل ذلك فإنه لم يكن لكل مدينة أو قرية أو قسم سوى ناخب مندوب واحد مهما بلغ عدد السكان
- ٣ - كفل تمثيل الأقليات والمصالح أنه يتعين على الحكومة أن تختار الأعضاء المعينين من بعض طبقات الأهالي إذا لم تكن الانتخابات قد منحت هذه الطبقات تمثيلاً وافياً
- ٤ - وأخيراً حل الانتخاب بالأكثرية المطلقة في الأصوات محل الانتخاب بالأكثرية النسبية

« أما من جهة اختصاص الجمعية التشريعية فقد زيد زيادة يسيرة بتخويلها الحق في اقتراح بعض المواد التشريعية والتوسع في مناقشة الحكومة في مشروعات القوانين والأوامر العالية التي تعرض عليها، ولكن إذا استثنينا مسألة الأموال الجديدة المقررة العقارية أو الشخصية، فإن الحكومة ظلت حرة في أن تعمل أو لا تعمل برأي الجمعية. ومع أن الوزراء معدودون مسؤولين من الوجهة السياسية عن أعمال ولى الأمر بحكم أمضائهم معه لم يكونوا خاضعين لمسؤولية برلمانية أمام الجمعية التشريعية التي ظلت مصطبغة بصبغة مجلس استشاري أكثر منها بمجلس تشريعي

« ودارت رحى الحرب بعد عقد الفصل الأول من فصول جلسات الجمعية التشريعية بوضعة أشهر فلم يجتمع من ذلك الحين لأن عقدها أجل الى هذا اليوم، ولأن الأعمال التي تعمل لتجديد انتخاب أعضائها أوقفت . ومن الجهة الأخرى بسط الحكم العرفي البريطاني في البلاد كلها من شهر نوفمبر سنة ١٩١٤ ولم يبلغ حتى الآن، فتشأ عن ذلك أن ادارة البلاد في خلال هذه المدة الاستثنائية تمت اما بمراسيم أصدرها ولى الأمر في مجالس الوزراء أو بقرارات من مجلس الوزراء أو بأوامر ومنشورات من السلطة العسكرية ولكن من غير معاونة الهيئات النيابية

« أما الدستور الجديد فينص بتمام الصراحة على إنشاء حكم نيابي حقيق في البلاد والسلطة التشريعية ستكون في يد الملك ومجلس الشيوخ ومجلس النواب مما فلا يجوز نشر قرار تشريعي له صبغة القانون إلا إذا سبق البرلمان فأجازه، وكانت

السلطة التنفيذية حتى الآن سواء كان بحكم القانون النظامي لسنة ١٨٨٣ أو قانون سنة ١٩١٣ نستطيع دائماً أن لا تعبا برأى مجلس شورى القوانين أو الجمعية التشريعية ولم تكن مواثقة الجمعية العمومية أو الجمعية التشريعية مشترطة إلا فى إجازة الأموال المقررة العقارية أو الشخصية

«ولكن هنالك ما هو أعظم من هذا وهو أن الملك لا يكون بعد الآن على قدم المساواة مع المجلسين التشريعيين لأنه لم يعترف له بحق قرض قراراتهما ولو على سبيل التوقيف البسيط بل يتعين عليه أن يوافق على القوانين التى يجيزها البرلمان . وكل السلطة المعترف بها للملك هى أن يطلب اقتراحاً ثانياً فى البرلمان . فكل مشروع قانون يقترح عليه مرة ثانية فى فصل الجلسات الواحد بأكثرية ثلثي أعضاء كل من المجلسين ولو كان قد اقترح على جوازه بأكثرية مطلقة فى فصل سابق يجب أن يسن وينفذ

» وقد جعل حق البرلمان فى اقتراح مشروعات القوانين مطلقاً إلا فى مسألة فرض ضرائب جديدة أو زيادة الضرائب الحالية، ولم يكن هذا الحق معترفاً به لمجلس شورى القوانين بقانون سنة ١٨٨٣ . وكل ما كان يستطيعه هو أن يطلب من الحكومة تقديم المشروعات ، ولكن الحكومة كانت حرة فى تلبية هذا الطلب أو عدم تلبية . أما قانون سنة ١٩١٣ فقد أكسب الجمعية التشريعية شيئاً من هذا الحق ولكنه ظل عرضة لسيطرة الحكومة فكانت تستطيع أن تعارض فى مناقشة كل مشروع يصدر من أعضاء الجمعية التشريعية

» فأزاد هذه السلطات المتسمة النطاق فى المواد التشريعية أصبح من العوالب الرجوع الى نظام المجلسين فالجلس الأعلى يكون عنصراً معتدلاً بطبيعة تأليفه ، ولكن إذا كان للمجلسين عين السلطة من جهة الاقتراع على القوانين إلا فى مسألة الميزانية التى يجب أن يناقش فيها وتجاز باقتراع مجلس النواب ، فإن لمجلس النواب مع ذلك كفة راجحة بسبب المبادئ التى وضعها الدستور فيما يختص بمسؤولية الوزراء

» أى ان الوزراء مسئولون سياسياً أمام مجلس النواب وحده وليس امام مجلس الشيوخ، ومن الجهة الاخرى فان من اختصاص مجلس النواب القرار على اتهام الوزراء

أمام المحكة الخاصة التي تنشأ لحاكمة الوزراء على الذنوب التي يرتكبونها في اداء مهامهم. وزد على ذلك أن الوزير الذي تحكم عليه المحكة الخصوصية لا يمكن أن يعنى عنه الا بموافقة مجلس النواب

» ويحسن بنا أن نتوسع في فحص مسئولية مجلس الوزراء لأهميتها . فانه بموجب نظام الحكم المعمول به الآن يتولى الملك الحكم مع مجلس وزرائه وبواسطة هذا المجلس (انظر ذكريتو الحديوي اسماعيل بتاريخ ٢٨ اغسطس سنة ١٨٧٨) ولكن مع وجود هذا المجلس حفظ ولى الأمر في يده جميع السلطات التي لم يندب لها سواء ندباً صريحاً ، ومن ذلك أنه حفظ لنفسه بالأمر الكريم الصادر في سنة ١٨٧٨ حق الموافقة على قرارات مجلس الوزراء ، فالملك كان يتخذ نصيباً في استعمال السلطة التنفيذية رأساً لا بواسطة فقط .

» أما الدستور الجديد فينص على نظام يختلف كل الاختلاف عن ذلك فكل عمل يعمله الملك وتكون له علاقة بشؤون الدولة يجب لتنفيذه أن يوقع عليه رئيس الوزراء والوزراء ذوو الاختصاص فالملك يستعمل سلطته بواسطة وزرائه ، والوزراء مسؤولون سياسياً عن جميع أعمال الملك . وبموجب التفسير الوارد في غير هذا المكان عن أمور مشابهة تكون كل أعمال الملك حتى الخطب السياسية التي يلقيها داخلية في مسئولية الوزراء . وانما يستثنى من هذا المبدأ العام وهو أن كل قرار من الملك يجب أن يرضيه أحد الوزراء

» أن مسئولية الوزراء السياسية تكون أمام مجلس النواب فهذا المجلس هو الذي يعرض على الحكومة السياسة التي يجب اتباعها والوزارة التي لا تاتل ثقة هذا المجلس يجب أن تستقيل

» ومن الطبيعي أن لا تكون المسئولية السياسية للوزارة عادة أمام مجلس الشيوخ بهيئته لأن جانباً من أعضائه يعينهم الملك . فمجلس النواب هو الذي يعتبر أنه يمثل رأى البلاد أو في تمثيل ، فشيئته هي التي يجب أن تعلم من وجهة نظر السياسة العامة للحكومة . ولكن لا ينبغي عن البال انه من وجهة النظر التشريعية يكون لمجلس الشيوخ نفس السلطة التي لمجلس النواب بحيث أنه من الوجهة النظرية تستطيع

الأكثرية في مجلس الشيوخ نظرياً أن توقف سير كل تدبير تشريعي حتى ولو أجازته أكثرية مجلس النواب . أما عملياً فإن مجلس الشيوخ يقتصر على تعديل المشروعات التي تعرض عليه ، فإذا أشد الخلاف على مسألة تشريعية استطاع الملك أن يستأنف الأمر إلى رأى الأمة بمجلس النواب ، فإذا جاءت الانتخابات العامة على أثر حل المجلس مؤيدة للرأى الذى أعرب عنه المجلس السابق فالمفهوم أن مجلس الشيوخ يخضع للرأى الذى نراه البلاد كلها وترب عنه بصراحة .
« والآن بعد ما أجبنا القواعد الكبرى الجديدة التى أنشأها الدستور يتيسر لنا أن نتولى فحص بعض من أهم النقاط .

« فالمادة الأولى وهى الوحيدة فى الباب الأول تتضمن القاعدة الأساسية التى تنفج عن إلغاء السيادة التركية وإلغاء الحماية البريطانية وهى أن مصر دولة مستقلة ذات سيادة ، وتعين فى الوقت عينه شكل حكومتها وتقول أنها حكومة ملكية متوارثة ذات أنظمة تمثيلية . والباب الثانى يحتوى طائفة من النصوص الوضعية التى توجد فى معظم الدساتير الحديثة .

« أما الضمانات الشخصية المكفولة بهذه النصوص فمعظمها مكفول بالحق المقرر الحالى فحسبنا أن ننوه بالمبادئ الجديدة التى تنشأ عن ادخال النصوص الدستورية « فالمادة الثالثة بعد مانتصت على قانون تساوى المصريين أمام القانون قضت بأن لا يقع شئ من التمييز بينهم بسبب الجنس أو اللغة أو الدين سواء كان ذلك فى التمتع بالحقوق المدنية والدينية أو فى ما يختص بالأعباء والواجبات العمومية . ويتفرع على هذا المبدأ إلغاء جميع الامتيازات الخصوصية سواء كانت فى مسألة الضرائب والشؤون السياسية أو فيما يتعلق بواجب الخدمة العسكرية

« وقضت المادة الثالثة أيضاً بأن لا يقبل فى المناصب العمومية سوى المصريين وأن لا يقلد الأجانب فى المستقبل مناصب إلا فى حالات استثنائية يعينها القانون . وهذا قانون جديد فقد كان تعيين الأجانب جائزاً فى جميع مناصب الحكومة ما عدا بعضاً منها اختص بالمصريين أو المصريين المسلمين مراعاة للتقاليد أو بسبب صفة تلك المناصب الدينية ولم يكن استخدام الأجانب مقيداً إلا بقانون خاص فيجب والحالة

هذه أن تبين بنصوص صريحة الوظائف التي يمكن أن يتقلدها الأجانب في المستقبل علاوة على الوظائف التي حفظت من الآن للجانب باتفاقات أو بالقوانين المصرية « وقد ضمنت حرية الصحافة بالمادة ١٥ من الدستور وهذه الحرية لا تقيد فيما بعد مبدئياً إلا بنصوص قانون العقوبات، فلا يمكن إقامة الرقابة المنع عليها، ويتمتع ائذار الصحف أو تعطيلها أو التاؤها بواسطة الادارة ، فكل نظام قانون المطبوعات الذي سن في ٢٦ نوفمبر سنة ١٨٨١ يجب أن يحفل مطابقاً للمبادئ الجديدة

« ولكن يبقى هنالك أساس واحد لائذار الصحف أو تعطيلها أو التائها بالطرق الادارية ، فان بعضاً من الحرية الدستورية لا يمكن تطبيقه على حالات تحمل على أساس الهيئة الاجتماعية كخطر الدعوة البلشفية الموجودة الآن فانه يضطر جميع الحكومات الى اتخاذ تدابير قد تكون مناقضة للمبادئ المقررة بالدستور لاجل ضمان حرية أهل البلاد المسلمين والموالين لقانون . فلكي يمكن انشاء تشريع لمكافحة أمثال هذه الدعوة الصارة نص في المادة ١٥ على أن ائذار الصحف وتعطيلها أو التائها بالطرق الادارية قد يجوز في حالة ماقتضى الضرورة بالاتجاه اليه لحماية النظام الاجتماعي . وأضيف تحفظ مماثل لهذا الى نص المادة ٢٠ التي تكفل للمصريين حق الاجتماع بسكينة ومن دون سلاح ، والمادة ١٥١ التي تحظر النفي لجرائم سياسية ، أما فيما يخص بالتعليم فقد وضع الدستور مبدأ التعليم الأولي الاجباري ومجانة التعليم في المكاتب العمومية وترك لقانون خاص تنظيم التفاصيل في تطبيق هذا المبدأ وتعيين الاعتمادات اللازمة له

« والباب الثالث أطول الابواب وأهمها وهو يبحث في تنظيم السلطات وقد علقنا عليه تعليقات عمومية في صدر هذه المذكرة

« فالمادة ٢٣ وهي أول مواد هذا الباب تعلن أن جميع السلطات تصدر من الأمة وذلك اعتراف بسيادة الأمة ومبدأ من أهم المبادئ الجديدة في نظام الحكم الجديد فقد كانت جميع السلطات حتي الآن مجتمعة في يد ولي الأمر الذي شاء أن يشرك شعبه معه في حكم البلاد بواسطة أنظمة نيابية ولكنه مع ذلك حفظ لنفسه السيادة التامة « فولي الأمر هو الذي أصدر القوانين النظامية المتوالية المعمول بها في البلاد وقد كانت له سلطة تعديلها أو التائها بحسب مشيئته . ولكن متى صدر الدستور الجديد

فان الحالة تتغير تغيراً تاماً أذ اصدار هذا الدستور والاعتراف ببداً كون الأمة هي مصدر جميع السلطات يجعلان سحب الدستور بعد منحه أمراً غير مستطاع « أما التعديلات التي تدخل على الدستور فيجب أن تقرر بموجب نظام مشترك فيه فروع السلطة التشريعية الثلاثة

» فنحن نشاهد الآن اذاً من جانب ولى الأمر تنازلاً عن حقوق السيادة التي كانت له شخصياً . وقد وضعت لأول مرة في تاريخ البلاد الصيغة الديمقراطية لشكل الحكومة الجديد وبهذا الاعتبار يصح أن يقال ان المبدأ القاضى بأن الأمة هي مصدر جميع السلطات لا يناقض أصل الحكومات الملكية المطلقة الاسلامية لأن هذه الملكيات كانت بالاجمال تمتد في مصدرها على قبول صريح او ضمنى من الشعب الذي يمثله أعيانه ووجوهه

» أما نظام وراثة العرش فلا يقرر بالدستور نفسه ولكن الدستور بإشارته الى مرسوم ١٣ ابريل سنة ١٩٢٢ يكسب هذا النظام صبغة دستورية حقيقية . وقد نص صراحة على أن النصوص الخاصة بنظام توارث العرش لا يمكن ان تكون عرضة لأقتراح اعادة النظر فيها . وغنى عن البيان ان من المصلحة العمومية أن يكفل لهذه النصوص أعظم ثبات مستطاع ، فالملك الذى جرد نفسه مختاراً من الجانب الاكبر من سلطانه يجب على الأقل ان يكون موقفاً ان قوانين ارث العرش لا تكون من المواضيع التي يتناقش فيها البرلمان . ويجب ان يظل العرش فوق المناقشات السياسية

» ان الملك كان قبلاً يملك في يده السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية لم يحتفظ في المواد التشريعية الا بسلطة نظامية وهي أن يصدر اللوائح اللازمة لضمائم تنفيذ القوانين ولكن من غير أن يكون له سلطة تعديلها او تعطيلها او الاستغناء عن تنفيذها . وقد كانت هذه السلطة النظامية من اختصاص الوزراء المكلفين بأفاد القوانين . ولكن هناك حالة يجوز فيها للملك أن يصدر مراسيم (لها قوة القانون) من غير موافقة البرلمان السابقة عليها وتحت مسؤولية الوزراء السياسية الذين يعضون المراسيم معه . وذلك في التدابير المعجلة التي لا يمكن معها انتظار عقد البرلمان ، ولكن هذه المراسيم يجب أن تعرض على البرلمان في أول جلساته . ومتى عرضت كذلك فإذا رفضها

أحد المجلسين سقطت . أما فائدة هذه المراسيم فمظيمة جداً لأنه لا يستغنى عن اتخاذ تدابير اضافية ممجلة إذ قد يفضى كل إبطاء إلى أواخر المواقب
«ولا خطر من الاعتراف للملك بهذه السلطة التشريعية غير العادية لأن سيطرة البرلمان عليها مضمونة في جميع الأحوال

«وهناك سلطة غير عادية أحفظ بها الملك تحت مسئولية الوزراء طبقاً وهي اعلان الحكم العرفى الذى يجرى فى ذبوله إيقاف بعض الضمانات الدستورية ، ولكن يجب أن يوافق البرلمان على اعلان الحكم العرفى . ثم ان إعلان هذا الحكم يجب ان يكون بقانون يعين النصوص الدستورية التى قد توقف . ان الحكم العرفى ضرورة فى حالات الخطر الاستثنائية لسلامة الدولة من الداخل أو الخارج . ويفضل تنظيم الحكم العرفى بقانون على ان تضطر السلطة التنفيذية إلى اعلانه مع عدم وجود نص تشريعى ما على كلفته» .
الدولة المصرية ونظام الحكم فيها ^(١)

مادة اولى دستور : مصر دولة ذات سيادة وهى حرة مستقلة ملكها لا يجرأ ولا ينزل عن شئ - منه وحكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابى .
تجمع هذه المادة معانى ثلاثة : الأول وصف الدولة من حيث مركزها الدولى .
والثانى تأكيد وحدتها وبقائها . والثالث نظام الحكم فيها .

ولم يتناول هذه المعانى الثلاثة إلا الدستور الترويجى وهو مع ذلك قد اغفل النص على السيادة استغناءً بذكر آثارها من حرية واستقلال وغيرها
واذا كانت جُلّ الدساتير لم تتمرض لذكر المعنى الأول فلأنه أكثر ارتباطاً بملاحة مصر بالدول منه بنظام مصر الداخلى الذى هو مناط احكام الدستور .

اما المعنى الثانى فيقع فى كثير من الدساتير ولكنه لما كان نتيجة لازمة للسيادة رأت اللجنة ان تصله بالمعنى الأول وتصدر به هذا الدستور
ثم رأت أن تجمع إلى المعنيين أساس نظام الحكم وأجلته فى كلمات ثلاث ليس كل ما فى الدستور إلا تفصيلاً لها .

(١) شرح الدستور المصرى مقتبس من مذكرات ومحاضر لجنة الدستور والمبادئ العامة وأتانا نلفت النظر إلى أهمية الألفاظ بنصوص مواد الدستور .

الباب الأول

السلطات العامة

في هذا الباب بيان السلطات العامة التي تقوم بأمر الحكم في البلاد وهي ثلاث :

السلطة التنفيذية ويتولاها الملك (مادة ٢٩ دستور مصرى)

السلطة التشريعية ويتولاها الملك بالاشتراك مع البرلمان (مادة ٢٤ دستور مصرى)

السلطة القضائية ويتولاها المحاكم (٣٠ دستور مصرى)

وقد تراءى (للجنة الدستور) أن ينص صراحة على أن السلطات مصدرها الأمة (مادة ٢٣ د) وأنه وإن كان هذا المعنى قد روعى في تصوير أحكام الدستور والتفريع عليها ، إلا أن لنص الصريح فضلاً في هذا الصدد فهو يجعل علة تلك الأحكام واضحة ومناطق الحكم فيها مما لا يقبل الجدل بحيث إذا جد شئ . لم يوضع له حكم سهل توجيه الرأى فيه وتقرير الحكم له على أساس جلى . وللمسألة وجهة خاصة في بلادنا لجدة الدستور فيها . على أن اللجنة غير مبتدعة فقد أخذت في التصريح بهذا النص حذو بلجيكا ورومانيا واليونان في دساتيرها تفضيلاً لها على دساتير بعض البلاد الأخرى التي أغفلت النص اعتماداً على أن هذا المعنى من البديهيات .

وظاهر مما تقدم ومن الأحكام التفصيلية الواردة في هذا الدستور أن اللجنة راعت قاعدة انفصال السلطات انفصالاً يسمح بالتعاون بينها وبمراقبة بعضها بعضاً ، على أن انفصال السلطات كان مهووداً من قبل في مصر ولكنه كان ظاهراً في السلطين التنفيذية والقضائية فقط .

ويقوم الى جانب السلطات العامة سلطات مجالس المديريات والمجالس البلدية وهي سلطات محلية صرفة يهتم بدراستها القانون الادارى .
والمنهج الذى سارت عليه اللجنة فيما تقدم ، مع ملائحته حال البلاد ، يوافق القواعد المتخذة فى الدساتير الحديثة لنظام السلطات وقد فصلت أحكام تلك السلطات على الوجه الآتى :

الفصل الاول

السلطة التنفيذية (الملك والوزراء)

الفرع الاول الملك

أولاً : الملك يفتح دور الأنقاد المادى للبرلمان بخطبة العرش فى المجلسين مجتمعين يستعرض فيها احوال البلاد ويقدم كل من المجلسين كتابا يضمنه جوابه عليها (٤٣ دستور مصرى) . اخذ الدستور المصرى سنة خطاب العرش والأجابة عليه عن الدستور الأنجليزى . وقد اجهل الكاتب الدستوري المعروف " Lowell " فى كتابه عن حكومة انجلترا التقاليد الدستورية الأنجليزية فى هذا الباب فقال :

« نستغرق مناقشات الرد على خطاب العرش الأسبوعين الأولين أو الاسابيع الثلاثة الأولى من دور الأنقاد المادى وهذا الرد يفسح المجال لاثارة حرب مناقشات سياسية حول الاقتراحات التى تقدم لتعديل خطاب العرش ويبلغ عددها نيفاً واثني عشر كل سنة ، وكثير منها يبين ضرورة من قوانين لم يشر اليها الخطاب ، وبعضها خاص بمواضيع إدارية عن مسائل خارجية أو محلية ، وبعضها تتعلق بمشاغل هامة

في السياسة العمومية كتوسيع حدود الهند او المحافظة على كيان الصين. ولكن ذلك لا يتحقق دائماً. فقد تقدم اقتراحات تلفت النظر مثلا الى تظلم مستخدمى مصلحة البوستة والتلغرافات ، أو تشير إلى أغفال الحكومة محاسبة ارباب المشروعات المالية التى أخفقت ، أو عن قبول أورفض إطلاق حرية متهمين بجنایات متعلقة بالهياج السياسى فى أرنلدا . وفى بعض الأحوال تقدم اقتراحات للمجلس لا يمكن غالباً اجتناب الاقتراع عليها غير أنها لا تعتبر حوادث جديدة أو من المفاجآت التى يباغت بها إذ هى فى أغلب الأحيان موضع اهتمام الرأى العام وتدور عليها مناقشات كثيرة فلذلك تجد الحكومة متسماً من الوقت لتحضير دفاعها والوقوف على آراء أنصارها وترتيب خط السير معهم . ولا نهزم الحكومة غالباً بشأن المسائل الادارية التى تطرح على هذا الوجه .

ولم تحصل الحكومة على أغلبية دفتين فى خلال أكثر من عشرين سنة ومع ذلك لم يترتب على هذا الانخزال أى عمل تنفيذى . فالحادثة الأولى وقعت فى سنة ١٨٨٦ حيث تقدم تعديل مبدئياً الأسف على أن الخطبة لم تشر إلى اتخاذ تدابير لتحسين حالة العمال الزراعيين . ونظراً لحالة الأحزاب الخاصة اعتبر القورد سلسبرى هذه الهزيمة بمثابة الاقتراع على عدم الثقة واستقال . أما الحادثة الثانية فحصلت سنة ١٨٩٤ عندما تقدم اقتراح تعديل خاص بسلطة مجلس اللوردات فى رفض مشروعات القوانين التى صادق عليها مجلس العموم وكان نفاذ هذا التعديل بناء على اقتراح أحد أنصار الحكومة . وظاهر جلياً أن هذه الحالة لم تكن من الاحوال التى تستلزم سقوط الوزارة .

فبى من هذا أنه ينما يعتبر الرد على خطاب العرش فرصة سانحة لبحث مواضيع السياسة العامة فهو بلا نزاع فرصة لتقديم مشروعات قوانين خاصة والاقتراع عليها ألا أنها ليست أشد الأحوال أحراراً لمركز الوزارة « (١) » .

ثانياً — الملك هو رئيس الدولة الأعلى وذاته مصونة لا تمس (٣٣ دستور

(١) تراجع مناقشات البرلمان المصرى عن خطاب العرش فى مضابط جلسات البرلمان المنشورة بالوقائع المصرية أو المجموعة على حدة .

مصرى) - فذاته بهذا الاعتبار فوق القوانين العادية - ومثل هذا النص مقرر في دساتير الممالك المختلفة (مادة ١٣ من الدستور البلجيكي والمادة الرابعة من الدستور الايطالى والمادة الثالثة من الدستور اليابانى الخ)

فالملك هو الذى يصدر القوانين وتصدر باسمه الاحكام وتبرم المعاهدات وهو الشخص الأول فى المملكة وذاته موضع حماية خاصة ، أما الجمهوريات فلا تعطى رئيسها لا لقب الملك ولا جلالة ، ورأينا ان كثيرا من الجمهوريات الحديثة ينص دستورها على مسؤولية الرئيس جنائيا بل وسياسيا أيضا خلافا لدول الملكية .

فركز الملك مستوجب للطاعة والاحترام ولذا توضع صورة الملك على نقود الدولة وطوابع بريدها ، فنص فى الدستور (مادة ٤٣) على أن الملك له حق سك العملة ، وهو مصدر القاب الشرف من رتب ونياشين ، ويقول بلنتشلى بهذه المناسبة : « امتياز جميل ذلك الذى يخول للملك البحث عن الأفراد المتفوقين وتشجيعهم وتشريفهم بالرتب والالقاب » (١) .

ويدخل تحت سلطة الملك بهذه الصفة ادارة العلاقات الخارجية والأعمال السياسية (الدبلوماسية) والملك أجدر الناس بهذه الوظيفة التى تستدعى سلطة دائمة يمكنها أن توجد سياسة معينة تسير عليها مدة طويلة *Esprit de Suite* . أما فى مسائل السلم والحرب وفى مفاوضات المعاهدات فلا توجد فى غير السلطة التنفيذية تلك الصفات التى تؤهل للقيام بهذه الاعمال خير قيام

أما فى المسائل الداخلية فلا تقتصر وظيفة الملك (بواسطة حكومته) على إجراء كل ما من شأنه تنفيذ القانون من إصدار ونشر وإصدار مراسيم ولوائح وتعيينات ومنح امتيازات بل تمتد أيضا الى كل الاعمال السياسية أو الدستورية التى تضمن حسن سير الأعمال كدعوة البرلمان وحل مجلس النواب وتأجيله والاشراف على أعمال الهيئات كمجالس المديريات والبلديات (١٣٣ فقرة خامسة دستور) وكذلك كل الأعمال الإدارية .

(١) بلنتشلى - القانون العام ص ١٤٨ . ولكن هذا الامتياز الجليل ، اصبح فى الواقع فى كثير من الدول البرلمانية أداة حزبية فى يد الوزارة القائمة لتشريف أنصارها بأغداق الرتب والنياشين عليهم .

وفي البلاد الملكية البرلمانية يكون الملك كما رأينا بميزان كبيران : (أ) صيانة ذاته وعدم المساس بها . (ب) عدم أهليته لقيام بأعماله على انفراد . وهذان الميزان يرتبطان اشد الارتباط بوراثنة العرش وبمسئولية الوزراء :

(٢) صيانة ذات الملك وعدم المساس بها *Inviolabilité royale* :

سبب هذا الامتياز الشخصي : صيانة ذات الملك من الامتيازات الشخصية البهتة فلا تبتد ببقية أعضاء العائلة المالكة والاسباب التي تدعو إلى هذا التمييز بعضها راجع إلى حسن اللياقة وبعضها إلى أسباب قانونية فمن جهة حسن اللياقة لا يليق أن يكون أعلى مقام في الدولة خاضعاً لما يخضع له بقية الافراد

ومن الوجهة القانونية لا يمكن التسليم بأن رئيس الدولة الأعلى يخضع لاية سلطة أعلى منه . ومصلحة الدولة نفسها تقتضي أن يكون رئيسها الأعلى حراً فلا تعطى السلطة التشريعية أو السلطة القضائية حق محاكمة الملك

أما في القرون الوسطى فإن مبدأ عدم مسئولية الملك لم يكن يقوم في وجه سلطة البابا وقد قال بلنثلي^(١) أن مبدأ عدم مسئولية الملك لا يمكن أن يضحي طالما لا توجد محكمة دولية عالية لها سلطة الحكم على الدول المختلفة ويمكنها أن تحاكم رؤساء هذه الدول بغير أن تلقى بها في أحضان الفوضى . والواقع أن في محاكمة الملك أو في إخضاعه لأية سلطة من سلطات الدولة تعريضاً على الفوضى فلا يمكن أن يكون الملك مسئولاً إلا بطريق الثورة^(٢)

فإذا أوقفنا حكماً على الملك كان هذا بمثابة فقد لكرامته وهي مساوية في الواقع لعزله تماماً فضلاً عما في ذلك من إساءة العائلة المالكة في عزتها ، فالمصلحة الاجتماعية والسياسية تقتضي وضع سلطة الملك في حرز منيع لاتصل إليها يد أنسان . ولم يكن هذا هو المبدأ السائد في القرون القديمة ، فكانت انجلترا تعزل ملوكها وتحكم عليهم

بالاعدام ولكن قد أتمى بالدول الأمر إلى أنها تنهت لأخطار هذه التجارب وإبتدأ يتطور الراى فى انجلترا بأن تنفيذ مسئولية الملك لا يمكن إلا ان يكون بمسئولية مستشاريه أو وزرائه. فالملك يجب أن يكون بعيداً عن كل نقد ، بعيداً عن كل محاكمة ، ذاته مصونة لا تمس .

والأسباب التى ذكرناها لا تنطبق على الجمهوريات انطباقاً على الدول الملكية ، ف رئيس الجمهورية الفرنسية مسئول جنائياً فى حالة الخيانة العظمى ، وفى الولايات المتحدة الرئيس مسئول فى حالة الخيانة العظمى أو الاختلاس أو إذا ارتكب جرائم خطيرة ، هذا علاوة على مسئوليتهما عن الجرائم العادية التى لا علاقة لها بالوظيفة . ومن البديهي أن كون الملك غير مسئول قانوناً ليس معناه أن الملك لا يخضع فى الواقع (العصمة فقه وحده) أو أنه غير مسئول مسئولية أدية .

التأثير المترتبة على صيانة ذات الملك — يترتب على صيانة ذات الملك عدة نتائج مختلفة وتلخص هذه النتائج فى تلك الجملة المختصرة التى هى إحدى قواعد القانون الانجليزى العام « الملك لا يخضع » *The King can do no wrong* . وهذا المبدأ وإن كان انجليزى الأصل إلا أنه أصبح مبدأ أساسياً فى جميع الدول الملكية . وليس معنى هذا — كما تقدم — إن الملك معصوم من الخطأ وإن كل ما يعمل حقه وعدل بل كل معناها انه لا يمكن لأحد اتهامه ولا رفع الدعوى عليه وأنه لا توجد سلطة تملك حق الحكم عليه .

١ — فصيانة ذات الملك يترتب عليها عدم مسئوليته مسئولية جنائية . وعدم المسئولية هذا مطلق من كل قيد أى أن المسئولية تضيع حقيقة ولا تنتقل الى شخص آخر كالمسئولية السياسية ، فهى وإن كانت مددومة أزاء الملك إلا إنها تنتقل من عاتقه إلى عاتق وزرائه . وقد قال ديبى انه إذا قام بمخاطر الملك أن يقتل وزيره رميماً بالرصاص فلا توجد أية محكمة تختصه بالنظر فى هذه الواقعة ^(١) .

٢ — كذلك يترتب عليها عدم مسئولية الملك مسئولية سياسية فلا يمكن نسبة أى عمل من اعمال الحكم إلى الملك بل إلى وزرائه ولذلك يستحسن دائماً فى المناقشات الصحفية وفى المجالدات البرلمانية ان يبقى الملك بعيداً عن كل نقد أو اعتراض .

٣ - أما فيما يختص بمسئولية الملك المدنية فيجب التمييز بين حالتين : أما المسئولية التي تترتب على الملك من جراء أدارته لأمواله الخاصة فإن مبدأ صيانة ذات الملك لا يؤثر عليها ولا يخففها وغاية ما في الأمر أن الدعوى لا ترفع على الملك باسمه وإنما ترفع على مدير دائرته الخاصة اتباعاً للقاعدة المعروفة في قانون المرافعات^(١).

لكن لا يمكن رفع دعوى على الملك أو على الدائرة الخاصة للمطالبة بتعويض عن جنحة مدنية أو شبه جنحة لا علاقة لها بإدارة أملاك الملك الخاصة لأن المحاكم لا يمكنها إثبات خطأ منسوب إلى الملك لتبني عليه حكمها بالتعويض

٤ - يترتب على هذا المبدأ أيضاً فيما يختص بالإجراءات أنه لا يمكن ترتيب أى إجراءات على مخصصات الملك لأن أموال التاج من الأموال العامة التي لا يجوز الحجز عليها ولا بيعها ولكن يمكن التنفيذ على أملاك الملك الخاصة بشرط عدم الاخلال بمبدأ صيانة ذات الملك ، فلا يمكن نزع ملكية القصور الخاصة التي يقطنها الملك ولا بيع العقارات الموجودة فيها^(٢)

٥ - يترتب ديسى على مبدأ عدم مسئولية الملك القاعدة الدستورية المعروفة التي تتضمنها المادة ٦٢ دستور وهي « أوامر الملك شفعية أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسئولية بحال ».

(ب) عدم أهلية الملك لقيام بأعماله بمفرده :

تفسير المادة ٦٠ من الدستور - صيانة ذات الملك مرتبطة أشد الارتباط بعدم أهليته لقيام بالأعمال بمفرده . وقد نصت المادة ٦٠ دستور أن « توقيعات الملك في شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » فأى أمر من أوامر الملك ليس له قيمة دستورية إلا إذا وقع عليه رئيس الوزراء والوزراء المختصون . وهذا القيد لا ينصب بطبيعة الحال إلا على توقيعات الملك في شئون الدولة ، فخرج بهذا القيد جميع توقيعاته في شئونه الخاصة فله أن يبيع ويشترى

(١) Nul ne plaide par procureur sauf le Roi

(٢) Pandecte Belge v° Inviolabilité: Nos 154 et ss, v° Liste civile, Nos: 181ss

ويتعامل مع الناس بغير احتياج لتوقيع وزير مشلول ، ولكنه غالباً يتعالى عن التعاقد بنفسه فيغوض مدير دائرته الخاصة للتوقيع على هذه الشئون نيابة عنه . وهذه المادة لا تعيد الا أعمال الملك التي يمكن أن يصدر بها أمر كتابي ، ولكن أعمال الملك في شئون الدولة قد لا تكون بأوامر مكتوبة فقد تكون له أعمال في شئون الدولة شعبة أو مجرد أعمال سلبية كهدم تصديقه على قانون مرفوع اليه وكهدم توقيعه على لائحة مراد اصدارها ، كذلك قد يكتب الملك من المراسلات ما يتعلق بشئون الدولة وقد يلقي من الخطابات أو يدلي بأحاديث شغبية متعلقة بشئون الدولة . والقاعدة الدستورية أنه إذا ما تكلم الملك فلا بد من أن يوجد معه وزير يتحمل مسؤولية كلامه وأن الوزراء مشلولون عن كل عمل يصدر من الملك

ويرى الأستاذ أسمان (صحيفة ٥٧٥) أن الوزراء مشلولون عن كل عمل يأتيه الملك

على أنه لا يلزم التعالي في ذلك لدرجة حرمان الملك من أن يكون له رأى خاص في بعض المسائل يعبر عنه ، أو يكون له رغبات يديها لا تكون الوزارة مسئولة عنها ، لأننا لو أجزنا ذلك لكان الملك أقل تمتعاً بحقوقه من أى فرد من عامة الشعب ^(١) فمع التسليم بأن الملك إذا كتب أو خطب يجب أن يكون الوزراء مشلولين عن هذه الأقوال والكتابات . فلا بد من اعتبار ان للوزير الحق في ان يترك الملك يعبر عن رأيه الخاص بغير أن يكون الوزير مشلولاً ولا مطالباً بتأييده

والملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه (٤٨ د) وهذا مبدأ أساسى مترتب على ارتفاع مسؤولية الحكم عن الملك وقصرها على الوزراء ، اذ ما بقيت الوزارة في قيامها بالسلطة التنفيذية هي المسئولة امام مجلس النواب عن السياسة العامة وعن أعمالها كلها فليس يتقبل ان يقاسمها الملك سلطة العمل ولا ان يكون له صوت راجح في مداولاتها وقد قامت - كما سبق أن ذكرنا - مناقشة فيما اذا كان يترب على هذا المبدأ الأساسى أن لا يحضر الملك جلسات مجلس الوزراء ويرأسها أو لا يترب ، لكن

(١) راجع اقوال السيد M. Woeste في محاضر جلسات مجالس نواب بلجيكا

لجنة الدستور رأت أن الملك أن يرأس مجلس الوزراء متى شاء لأن الملك قد يدي من الآراء السديدة ومن جليل النصح والارشاد ما يفيد الوزارة قائدة كبرى ، ولأن مثل هذا الحق مقرر حتى لبعض رؤساء الجمهوريات الكبرى كالجمهورية الفرنسية .

ثالثاً : يعين القبط الذى يكون ملك مصر بعد أن يقرر المندوبون المفوضون نظام الحكم النهائى للسودان (١٦٠ د) ، وعرش الملكة المصرية وراثى فى أسرة محمد علي وفق النظام المقرر بالأمر الكريم الصادر فى ١٣ ابريل سنة ١٩٢٢ (٣٢ د)

وصدر فى ١٠ يونيو سنة ١٩٢٢ قانون خاص بنظام الأسرة المالكة (قانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٢) . وقد ذكر الدستور نفسه الأحكام الواجب اتباعها فى حالة وفاة الملك أو خلو العرش . وسنتكلم فيما يلى عن أهم ما يجب معرفته فى هذا الشأن :

النظام الوراثى للعرش

نظام الحكم فى مصر نظام ملكى وراثى ، لذلك نجد فى المادة الاولى من الدستور أن « حكومة مصر ملكية وراثية » . وجعل النظام الملكى وراثياً متفق مع طبيعة هذا النظام فضلاً عن اتفاقه مع التقاليد التى سارت عليها مصر من عهد محمد علي باشا إلى الآن . ولم يتعرض الدستور لتفصيلات نظام الوراثة بل اكتفى بالإحالة على الأمر الكريم الصادر فى ١٣ ابريل سنة ١٩٢٢ وبهذه الاحالة أصبح ذلك الأمر جزءاً من الدستور لا يجوز تعديله إلا بنفس الطرق التى يعدل بها الدستور

وقد نص هذا الأمر الكريم على أن « الملك وما يتعلق به من سلطات ومزايا وراثى فى أسرة محمد علي » . ولما كانت الوراثة كلمة مبهمة لزم تحديدها لمعرفة ما إذا كان الملك ينتقل إلى أكبر افراد العائلة كما كان عليه العمل إلى ما قبل حكم الحديوى اسماعيل أو أنه ينتقل طبقاً لنظام خاص

وقد فسر هذا النظام الخاص فى المادة الثانية من الأمر المذكور فنص على أن ولاية الملك تنتقل من صاحب العرش إلى أكبر ابنائه ثم إلى أكبر ابنا ذلك الابن الأكبر وهكذا طبقاً بعد طبقاً

فاذا لم يكن لمن له ولاية الملك عقب كانت الولاية إلى أكبر إخوته فاذا لم يكن له أخوة فإلى أكبر أبناء أخوته وهكذا (مادة ٣ من الأمر الكريم)

وخلاصة هذا النظام أن ولاية الملك تنتقل إلى الأبناء فان لم يكن هناك أبناء فتنقل إلى الأخوة فأولاد الأخوة فالأعمام الخ

ويشترط في كل الأحوال أن يولد الأبناء من زوجة شرعية . وقد وضع استثناء خاص بسمو الخديوي السابق فلا تثبت له ولاية الملك ولكن هذا الاستثناء لا يتعداه إلى أبنائه وذريته

وينص هذا الأمر أيضاً على حرمان النساء من ولاية الملك وعلى اشتراط العقل والاسلام واسلام الأبوين

زواج الأمراء - لما كان زواج الأمراء من الأهمية بمكان عظيم نظراً لاحتمال صيرورة أحدهم ولياً للهد قد يتزوج الأمير زواجاً يوقع الدولة - إذا ما أصبح ملكاً - في أزمات سياسية شديدة أولاً يتفق ومكانة الأسرة المالكة لذلك قضى الأمر الكريم الصادر في ١٣ أبريل سنة ١٩٢٢ مادة ٧ أنه إذا تزوج أمير بغير إذن الملك أو إذن من كان له الحق في تولى سلطته يحرم هو وذريته من حقوقهم في العرش وتنتقل ولاية الملك إلى من يليهم في الترتيب . ويصدر الحرمان من الملك أو من تولى سلطته بعد موافقة البرلمان

وهذا القيد وارد على كل زواج يعقده الأمير والذي يبرر هذا القيد هو أن حقوق الأمراء أكبر من حقوق أفراد الشعب فلذا يجب أن يتحملوا قيوداً مقابل هذه الحقوق ^(١)

ويجوز إقالة الأمير الذي حرم وهذه الإقالة يجب أن تصدر من الملك وأن يصدق عليها البرلمان

خلو العرش بعدم وجود من يخلف الملك - يصبح العرش خالياً عند عدم

(١) أنظر أيضاً القانون نمرة ٢٥ لسنة ١٩٢٢ « بوضع نظام الأسرة المالكة » والذي يقرر إمكان حرمان الأمراء (أو الأميرات) الذين يتزوجون (أو اللاتي يتزوجن) بغير إذن الملك أو خلافاً لأذنه من لقب الإمارة .

وجود ولي للعهد تؤول اليه - بحسب نظام توارث العرش - ولاية الملك ، وعندما لا يستعمل الملك حقه المنصوص عنه في المادة ٥٣ دستور التي تخوله حق تعيين خلف له مع موافقة البرلمان مجتمعاً في هيئة مؤتمرة

ويتعين في هذه الحالة اختيار أسرة جديدة . ولم يرد الدستور أن يجعل هذا الاختيار لعامة الشعب بطريق الانتخاب العام وكذلك لم يرد أن يعطى حق الانتخاب إلى الهيئة التشريعية العادية بل نص على اجتماع المجلسين بحكم القانون أي بغير دعوة من أحد وفي هيئة مؤتمرة، ويحصل الانتخاب بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين ويشترط لصحة الاجتماع أن يحضره ثلاثة أرباع كل من المجلسين . ويلاحظ أنه اشترط اجتماع ثلاثة أرباع كل من المجلسين على حدة فلو حضر كل أعضاء أحد المجلسين وبعض أعضاء المجلس الآخر مما يكمل ثلاثة أرباع مجموع الاعضاء جميعاً فلا يعتبر الاجتماع صحيحاً

وقد تصور الدستور ما اذا كان مجلس النواب منحلًا وقت خلو العرش فأوجب عودته الى الاجتماع والعمل رغم انحلاله وإلا لظل العرش خاليًا مدة من الزمن واستحال اجتماع البرلمان في أقرب وقت لاختيار من يملأ العرش والدستور البلجيكي يكاد يكون مطابقاً للدستور المصري في هذا الموضوع إلا أنه زاد على ذلك أن أوجب حل البرلمان عقب الاختيار مباشرة وفي هذا ضمانه استقلال الأعضاء فيكونون أحراراً في اختيارهم الملك الجديد خصوصاً وأن مأموريتهم تنتهي بمجرد انتخابه

وفاة الملك - يجتمع البرلمان أثر وفاة الملك بحكم القانون في مدة عشرة أيام من تاريخ اعلان الوفاة على الأكثر . فان كان مجلس النواب منحلًا وكان الميعاد في أمر الحل للاجتماع يتجاوز اليوم العاشر فان المجلس القديم يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذي يخلفه كما هو الحال في حالة خلو العرش التي تكلمنا عنها ^(١)

(١) وفاة الملك لا يترتب عليه «خلو العرش» بالمعنى الصحيح طالما أن هناك وارثاً يخلفه أى ولياً للعهد لأن هذا الأخير يصير ملكاً بمجرد وفاة الملك السابق وان كان لا يباشر سلطته الدستورية عادة الا بعد حلف اليمين (مادة ٥٠ دستور مصرى)

والحكمة في ذلك هي ضرورة السهر على مصالح الدولة في الفترة التي تقع بين وفاة الملك وبين تأدية خلفه أو الأوصياء على العرش اليمين المنصوص عنها في الدستور وفي هذه الفترة التي تمضي من وفاة الملك وحلف الملك الجديد أو أعضاء مجلس الوصاية ليمين تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء بتولاها بأسم الأمة المصرية ونحت مسئولية

ويستنتج من ذلك أن الوزراء يعملون في هذه الحالة مجتمعين وهم مسئولون بالتضامن عن أعمالهم

وهنا يتساءل لماذا لم يجعل مجلس الوزراء غير مسئول وذات أعضائه مصونة لا تمس ما دام أنه يمثل الملك ويقوم بالأعمال التي هي من خصائص الملك والجواب على ذلك أن عدم مسئولية الملك مرتبطة أشد ارتباطاً بمسئولية الوزراء فإذا حرمت البلاد من جل الملك مسئولاً لأن ذلك من مصلحة الدولة فلا يجوز أن يضم إلى ذلك عدم مسئولية الوزارة^(١)

تعذر الحكمه على من له ولاية الحكم - يمترض عادة على نظام الحكومات الملكية الوراثية بأن مصادفة الوراثة قد تجعل على العرش ملوكاً غير أكفاء أو ملوكاً قصر ويترب على ذلك تسليم البلاد إلى وصي أو مجلس وصاية وما قد يتبع ذلك من الأخطار ولكن هل في النظام الجمهوري ما يتفق به هذه الصعوبة ؟ أليس اختيار الرئيس متروكاً لأهواء الناخبين ومصالح الأغلبية ؟

والملوك عادة محوطين بضمانات متعددة ، فليس الملك هو الذي يقضى بين الناس ، وليس هو الذي يشرع لهم ، ولا يمكنه أن يعمل إلا بواسطة وزراءه المسئولين ، أما المصالح المحلية فمعمودة إلى هيئات محلية ، وليس في وسع الملك أن يمتد على الحريات الأساسية فما هو خطر الملوك ؟ ولكن مع كل هذه الضمانات فانه من المصلحة أن ينص الدستور على حالة ما إذا تعذر الحكم على الملك أو استحال

وقد نصت المادة ١٢ من الأمر الكريم الصادر في ١٣ إبريل سنة ١٩٢٢ على أنه « إذا تعذر الحكم على من له ولاية الملك بسبب مرض عقلي فعلى مجلس الوزراء

بعد التثبت من ذلك أن يدعو البرلمان في الحال إلى الاجتماع فإذا ثبت قيام ذلك المرض بطريقة قاطعة قرر البرلمان انتهاء ولاية ملكه فتنقل إلى صاحب الحق فيها من بعده بحسب أحكام ذلك الأمر .

وهذا النص مقيد ، فلا يسرى إلا في حالة تعذر الحكم بسبب مرض عتلى ، على أن هناك من الأمراض غير القابلة للشفاء ما يميز المرء عن القيام بأعماله ، ولذلك نصت بعض الدساتير بتعميم حالة العجز فنصت المادة ٨٢ من الدستور البلجيكي على أنه إذا استحال الحكم على الملك (لأى سبب كان) فعلى مجلس الوزراء بعد التثبت من هذه الاستحالة أن يدعو البرلمان في الحال إلى الاجتماع بهيئة مؤتمر ليعين وصياً لعرش . وحتى مع وجود هذا النص الواسع فلم يحتط دستورهم ولا يمكن أن يحتاط أى دستور ضد عدم كفاءة الملك أو أساءة استعماله سلطته لأن اسقاط الملك عبارة عن ثورة ولا يمكن للدستور أن ينظم ثورة أو يتوقعها

مجلس وصاية العرش - نص الأمر الكريم الصادر في ١٣ ابريل سنة ١٩٢٢

على حالة واحدة يكون فيها هيئة وصاية لعرش

وهذه الحالة هي حالة ما إذا كان الملك قاصراً (يبلغ سن الرشد في ١٨ سنة هلالية) وكان أمام المشرع في هذه النقطة طريقان : الطريق الأول أن يعهد بالوصاية إلى وصى واحد يتولى سلطة الملك حتى يبلغ الملك سن الرشد ، والطريق الثانى أن تكون هيئة الوصاية مكوّنة من أفراد متعددين ، وقد اختار الطريقة الثانية رغم ما يمكن أن يقال من الحجج في مصلحة الطريقة الأولى ، فإن الأسباب التى تدعو إلى جعل الرئيس الأعلى واحداً لا تعدد هي نفسها التى تدعو إلى جعل الوصاية محصورة في شخص واحد .

والملك هو الذى يعين أوصياء العرش ، ويحصل التعيين بوثيقة تحرر من أصلين يودع أحدهما بديوان الملك والآخر برئاسة مجلس الوزراء ، وتحفظ الوثيقة في ظرف مختم ولا يفتح الظرف ويعلن إلا بعد وفاة الملك وأمام البرلمان .

ولكن هذا الاختيار لا بد لتفاذه من موازنة البرلمان

فان لم يوافق البرلمان على هذا الاختيار أو قام بن وقع عليهم الاختيار أو بعضهم

مانع فان البرلمان هو الذى يمين هيئة الوصاية^(١) وقد حدد الأمر الكريم الطبقات التى يمكن اختيار هيئة الوصاية من بينها وهذا التحديد يسرى على حالة اختيار الملك لهيئة الوصاية كما يسرى على حالة اختيار البرلمان . أما الطبقات التى يمكن أن يختار من بينها هيئة الوصاية فقد روى فيها أن تكون من أرقى الطبقات مكانة وكفاءة ومحتدأ وهى : أمراء الأسرة المالكة وأصهارهم الأقربون - رؤساء مجالس الوزراء الحاليون والسابقون - رؤساء مجالس النواب الحاليون والسابقون - الوزراء أو من تولوا مناصب الوزراء - رئيس وأعضاء مجلس الشيوخ ورؤساء السابقون

ومن البديهي أنه اذا وقع الاختيار على وزير أو رئيس أو أى فرد من الذين يقومون بوظيفة عامه فإنه يجب عليه أن يستقيل من هذه الوظيفة لاستحالة الجمع بين وظيفة رئيس الوزراء مثلاً وبين عضوية هيئة الوصاية على العرش وذلك لأن مجلس الوصاية له نفس اختصاصات وأمتيازات الملك وهو غير مشغول بذاته لا نفس Inviolable ولا يمكن الجمع بين المسئولية وعدم المسئولية

وأوصياء العرش لا يتولون عملهم الا بعد أن يؤدوا اليمين لدى المجلسين مجتمعين وهى نفس اليمين التى يؤدوها الملك مضافاً عليها « وأن نكون مخلصين للملك » ولا بد من مرور فترة (بضعة أيام بحيث لا تتجاوز العشرة من تاريخ إعلان الوفاة) بين وفاة الملك وبين تأدية الملك الذى يليه أو أوصياء العرش اليمين فى هذه الفترة تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء يتولاها باسم الأمة المصرية وتحت مسئوليته كما رأينا (مادة ٥٥ دستور)

الاتحاد الشخصى أو الجمع بين تاجين - تنص المادة ٤٧ من الدستور أن لا يجوز للملك أن يتولى مع ملك مصر أمور دولة أخرى بغير رضا البرلمان . ولاتصح مداولة أى المجلسين فى ذلك الا بحضور ثلثي أعضائه الحاضرين

(١) بعد وفاة المغفور له الملك فؤاد فى ٢٨ أبريل سنة ١٩٣٦ اختار البرلمان المصرى صاحب السمو الملكى الأمير محمد على « وأصحاب السعادة » عزيز عزت باشا وشريف صبرى باشا أو صياء على العرش . واتته مهمتهم فى ٢٩ يوليو سنة ١٩٣٧ بيلوغ جلالة الملك فاروق الاول سن الرشد ومباشرته لسلطته الدستورية

وسبب هذا التشدد هو أن اجتماع دولتين مستقلتين تحت رياسة ملك واحد قد يجر مصاعب كبيرة خصوصاً على أضيقها (١)

ولم يذهب الدستور الى حد تحريم هذا الجمع تحريماً مطلقاً ولكنه علقه فقط على رضا البرلمان ، والبرلمان يتناقش في هذه الحالة كل مجلس على حدته وانما اشترط الدستور نصاً خاصاً للاجتماع ونصاً خاصاً للأغلبية حتى يضمن عدم أقرار هذه المسألة الهامة الا بعد التحوط الشديد .

رابعاً - الملك « يصدق » على القوانين و يصدرها (٣٤ د)

(تقابل المادة ٦٩ من الدستور البلجيكي و ٧ من الدستور الإيطالي) وأما اصدار القوانين ومباشرة ما يجب لتنفيذها فحقوق بدئية للقائم بالسلطة التنفيذية . وأما مصادقة الملك على القوانين فمعناها أنه لا يمكن أن يصدر قانون يقره مجلسا النواب والشيوخ إلا بعد موافقة الملك ، على أن هذا الحق الذي قرر للملك (بعكس رؤساء الجمهوريات) محدود في الواقع بمبدأين : أولهما أن الملك يباشر سلطته بواسطة وزرائه وثانيهما مبدأ مسؤولية الوزارة وعدم مسؤولية الملك .

وقد استدعى النظر في « حق التصديق » عناية خاصة وبمبحث طويل في لجنة الدستور فكان الأمر دائراً بين أن يحتمل الملك مسؤولية التصديق وقد لا يكون يريدها وبين أن يرجع إلى رأى الأمة بمحل مجلس النواب في حين أن عملية الحل وإعادة الانتخاب عملية خطيرة في حياة البلاد وذات أثر مباشر في كل السلطات . وفي كلا الأمرين حرج ، لذلك انتهى الرأى إلى أنه إذا لم ير الملك « التصديق » (٢) على مشروع قانون أقره البرلمان رده اليه في مدى شهر لإعادة النظر فيه وإذا اتفقت أغلبية ثلثي الأعضاء على إصدار القانون في المرة الثانية كان ذلك قرينة قيمة على أن الأمة ترضى القانون وكان مغنيا عن الحل وهو في الوقت نفسه يرفع عن الملك - حين لا يكون يريد احتمال مسؤولية القانون - الحرج الذي سبق الكلام عنه . فاذا

(١) Thonissen no 261

(٢) رأينا في « الكتاب الأول » أن « حق التصديق » المزعوم الممنوح للملك في الدستور المصرى ما هو في الواقع ألا حق فيتو توقيفى ليس ألا .

أقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثي أعضائه كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر أما إذا لم تتوفر تلك الأغلبية وجب عدم تنفيذ القانون وامتناع النظر فيه في دور الانقضاء نفسه. فإذا عرض القانون مرة ثالثة في دور انعقاد آخر وأقره البرلمان بأغلبية الآراء المطلقة كان في تكرار الموافقة ثلاث مرات قرينة كالقرينة السابقة وكان من هذا على أى حال غنى عن حل المجلس ورفع الحرج عن الملك .

وقد استعانت لجنة الدستور ببعض هذه الطريقة وهو اشتراط أغلبية الثلثين من دستور الولايات المتحدة غير أنها احتاجت لأن تعالج عندنا صورة ما إذا كانت تلك الاغلبية الخاصة لم تتوفر - قول عندنا لأنه قد يكون في انتخاب الرئيس في الولايات المتحدة لأجل معين وفي إعادة انتخاب الهيئة النيابية كل سنتين علاج لتلك الصورة عندم - وقد عالجتها اللجنة على الوجه الذى سبق بيانه (٣٦ د) والذى حول في الواقع حق التصديق الممنوح للملك عندنا إلى حق قبض مؤقت .

خامساً : الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو أعفاء من تنفيذها (٣٧ د) وهذه أيضاً قاعدة عامة فأن الملوك ورؤساء الجمهوريات في جميع ممالك العالم هم الذين تمثل فيهم السلطة التنفيذية

وهذه اللوائح قد تكون عامة أى تسرى على جميع أنحاء الدولة أو خاصة بمهمة معينة منها . والموضوعات التي قد تشتمل عليها اللوائح متعددة كأن تصدر السلطة التنفيذية لائحته للسيارات أو التيارات أو خاصة بالموظفين والتوظيف الخ .

والقانون المصرى يعطى حق إصدار اللوائح للملك ، أما في البلاد الأخرى فأن الهيئات المحلية تشترك معه في هذا الحق فتصدر الهيئات البلدية لوائح وكذلك مجالس المديرات . ومع كل للمديرين والمحافظين عندنا وضع القرارات العامة (arrêtées) اللازمة لتنفيذ القوانين أو اللوائح نفسها في دوائر اختصاصهم ، وهذه «القرارات» ماهى في الواقع الا لوائح ثانوية محلية .

وقد يحدث أن ينص قانون اقره البرلمان على تفويض السلطة التنفيذية حق إصدار لائحته لأيضاح نقطة معينة من هذا القانون أو لتسهيل تطبيقه وتنفيذه ولكن ليس من الضروري لأجل أن يتمكن الملك من إصدار لائحته أن ينص صراحة في

القانون على تحويل السلطة التنفيذية هذا الحق لأن سلطة الملك مستمدة من الدستور ذاته (مادة ٣٧) فسواء أوجد في القانون نص أم لم يوجد فللملك دائما أن يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذها هذه القوانين .

أما إذا كان المقصود من اللائحة ليس تنفيذ القانون بل التشريع في مسألة جديدة لم يناولها البرلمان بعد فإنه لا بد للملك من الاستناد إلى عرف دستوري يجعل له هذا الحق صراحة في هذه الحالة .

واللوائح على العموم لا يصح أن تكون مخالفة أو معدلة للقانون . فإذا كان القانون خاليا من جزء مثلا Sanction فلا يجوز أن يلحق به ذلك الجزء بمقتضى لائحة أما فوائد تحويل الملك حق إصدار اللوائح فهي الآتية^(١)

١ - أنها تحل القانون من كل التفاصيل لأن هذه التفاصيل يترك أمرها إلى السلطة التنفيذية لأنها أقدر على وضع هذه التفاصيل وهي تشرشد في ذلك بخبرة رجال الفن

٢ - أن اللوائح سهل إصدارها بخلاف القوانين . وهذا يعطى الحكومة مرونة في تغيير التفاصيل إذا ما تغيرت الظروف بغير احتياج إلى الرجوع إلى الهيئة التشريعية ولكن قد يساء استعمال هذا الحق ولذلك وجب فرض بعض ضمانات ، وهذه الضمانات موجودة أولا في المسؤولية الوزارية ، ثانيا في الرقابة التي للسلطة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية التي من هذا القبيل . فن المسلم به أن المحاكم انشئت لتطبيق القانون وليس من شأنها أن تطبق اللوائح إلا إذا كانت مطابقة للقانون ، فإذا فرضنا أن السلطة التشريعية أصدرت قانونا ثم أصدرت السلطة التنفيذية لائحة لا تتفق بتنفيذ القانون بل تدخل تفاصيل فيه بغير أن يصرح لها القانون بذلك فإنه مما لا نزاع فيه أن المحاكم لها الحق بل عليها الواجب أن تمتنع عن تطبيق هذه اللائحة ومن باب أولى إذا خالفت اللائحة القانون مخالفة واضحة .

هذه هي المبادئ العامة . ولا نظن أن الدستور المصري أراد أن يحمي عنها مجرد أنه لم ينص صراحة على ذلك كما نص الدستور البلجيكي . فقد نصت المادة

١٠٧ من الدستور البلجيكي أن المحاكم لا تطبق القرارات واللوائح العامة أو الصادرة من المديرية أو البلديات إلا إذا كانت مطابقة للقانون

سادساً - الملك هو الذى يدعو البرلمان إلى الاجتماع (٩٦ د) وله تأجيل انعقاد البرلمان (٣٩ دستور مصرى) وله حل مجلس النواب (٣٨ دستور مصرى) ومع ذلك فلا يجوز أن يزيد التأجيل على شهر ولا أن يتكرر فى دور الانعقاد الواحد بدون موافقة المجلسين (٣٩ دستور مصرى قابل المواد ٧١ و ٧٣ من الدستور البلجيكي والمادة ٥ فرنساوى و ٧٣ هولندى و ٩ إيطالى و ٣٢ أسباني و ٤٤ يابانى)

حقى الملك فى تأجيل البرلمان (٣٩ دستور مصرى) تقرر حتى يمكن التغاى من حل مجلس النواب وذلك بأنه إذا اقتنع الملك بأن أغلبية مجلس النواب أصبحت لا تبرع عن حقيقة ميل الأمة فله حق حل المجلس وأصدار الأمر بإجراء انتخابات جديدة تبين منها حقيقة إرادة الأمة . ولكن عملية الحل وإعادة الانتخابات عملية خطيرة فى حياة الأمة وذات أثر مباشر على كل السلطات فيها فإذا تأجل انعقاد البرلمان كان فى وسع النواب أن يرجعوا إلى ناخبيهم وأن يتداولوا وإياهم فى الأمر . على أن هذا التأجيل لا يجوز أن يزيد عن شهر كما تقدم ولا أن يتكرر فى دور الانعقاد الواحد أكثر من مرة حتى لا يتعطل عمل الهيئة التشريعية ولا يفوتها مراقبة ما تقوم به السلطة التنفيذية من الاجراءات (٣٩ د)

فإذا لم يشر التأجيل أو كان الملك مقنعا بأدى رأى بأنه لا ثمرة له وان مجلس النواب اصبح فعلا لا يعبر عن إرادة الأمة وانه يقر من القوانين مالا ترضاه ويرفض ما هى فى حاجة اليه ويقرر اعتمادات لا حاجة لها بها ويرفض اعتمادات تمس الحاجة اليها ويعارض الهيئة التنفيذية لتفسير سبب مقتضيه المصلحة فله ان يأمر بحل مجلس النواب^(١) وإعادة الانتخاب فإذا انتخب المجلس الجديد فلا يجوز حله لنفس السبب

(١) قال لا براديل استاذ القانون الدستورى بكلية باريس ما يأتى عن الحل :

« طالما ظن فى البلاد الديموقراطية ان حق الحل سلاح معلق على رأس الأمة وانه طريقة لاعداد المجالس قبل نهاية مدة نيابتها وانه أداة لتهديد سلطة الأمة ، على ان الأمر

الذى حل من اجله المجلس الاول (٣٨ و ٨٨ و ٨٩ دستور مصرى) لانه يكون فيه معبراً عن إرادة الأمة صاحبة السيادة ومصدر كل سلطة وحق .

وقد اجتمعت «لجنة الثلاثين» على ما لملك من حق حل مجلس النواب لا لجرد انه حق مقرر فى كل الدساتير بل لأنه النظام الطبيعى فى كل بلاد برلمانية تتمتع فيها الهيئة التشريعية المنتخبة بالسلطة التامة ويكون اشتراك الملك أو رئيس الجمهورية فى هذه السلطة واسطة تقام وتوفىق بينها وبين السلطة التنفيذية . فاذا لم يكن للرئيس الأعلى هذا الحق لامكان الرجوع إلى الامة والوقوف على رأيها خيف أن تسبذ الهيئة التشريعية بالامر استبداداً قد لا يكون أقل من استبداد الهيئة التنفيذية خطراً- وقلنا مراراً أن المقابل الطبيعى لمسئولية الوزارة القائمة بالسلطة التنفيذية أمام الهيئة التشريعية هو مسئولية هذه الهيئة التشريعية نفسها أمام الناخبين ، وبالتالي أمام الامة مصدر كل الحقوق والسلطات .

فحق الملك فى حل مجلس النواب هو أحد سبل الموازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهو حق أقرته دساتير الامم ذات النظام البرلمانى كافة لانه الحق الضابط لهذا النظام وفيه كل التأيد لسلطة الامة . قد ينقطع بطول العهد أو لتغيير الحوادث ما بين الامة وبين النواب فتقوم الحاجة إلى الرجوع إلى رأى الامة فى أمر معين ، كما قد تقع مشادة بين الهيئة النيابية والهيئة التنفيذية تعرقل أداء المصالح العامة ، وقد يقع خلاف بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ فى أمر هام ولا تفلسح وسائل التوفىق بينهما ، وقد تنقسم الاحزاب فى المجلس إلى فئات متعددة يتعذر معها قيام الأغلبية المتجانسة الثابتة التى لا يستغنى عنها لاتنظام العمل . فهذه وغيرها مما لا يسهل تحديده أسباب تدعو إلى حل المجلس والرجوع إلى الامة قسمها لتختار من النواب من ترى أنهم موضع ثقتها وأنهم أهل لالظهار رأيها الملائم لمصلحتها وبهم يتم انتظام الاعمال .

على العكس من ذلك فان حق الحل هو الطريقة الوحيدة لتحقيق احترام سلطة الامة احتراماً مطلقاً ، فان المجلس لما كان معيناً لاجل محسود يجوز فى أثناءه ان يتغير رأى العام فقد يمكن ان تأتى فترة ينقطع فيها المجلس عن التعبير عن ارادة الامة ، فالحل يكون اذن وسيلة لاعادة وحدة الارادة بين البرلمان والبلاد ، تلك الوحدة التى انفصمت عراها مؤقتاً - فالحل ليس معناه الاستطالة على سلطة الامة بل احياء هذه السلطة بأستشارة البلاد

على أن مافى الحل من الشدة والخطورة مستدرك بمحكم المادة ٨٩ (دستور مصرى) التى توجب الأسراع التام فى انتخاب المجلس الجديد وانقاده إذ نص فيها على أن الأمر الصادر بمحل مجلس النواب يجب أن يشتمل على دعوة الناخبين لاجراء انتخابات جديدة فى ميعاد لا يتجاوز شهرين وعلى تحديد ميعاد لاجتماع المجلس الجديد فى العشرة الأيام التالية لتفاسم الانتخاب على أن حق الملك فى تأجيل انعقاد البرلمان (مادة ٣٩ دستور مصرى) مفيد من بعض الوجوه فى أثناء حل المجلس كما تقدم إذ يتسنى للنواب فى أثناء فترة التأجيل أن يرجعوا الى ناخبهم للوقوف على رأيهم .

سابقاً - قد تطرأ فى أثناء العطلة البرلمانية دواع كبيرة الخطر يحتاج الحال معها الى تقرير أشياء لا يمكن تقريرها الا بواسطة البرلمان فلذلك جعل من حق الملك أن يدعو البرلمان الى انعقاد غير عادى وهو يدعو أيضاً متى طلب ذلك بمريضة تمضيها الأغلبية المطلقة لاجزاء أى المجلسين ويمتن الملك ففى الاجتماع أو الدور غير العادى (٤٠ دستور مصرى)

أما الاجتماع العادى للبرلمان فقد رأت اللجنة أن يكون بقوة القانون فقررت أن يحدد للانعقاد السنوى العادى يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر من كل سنة وأن يدوم دور انعقاده العادى مدة ستة شهور على الأقل ويمتن الملك ففى انعقاده (٩٦ دستور مصرى) - ونظام العطلة البرلمانية قد أفرته كل الممالك بعد ما ثبت لها أن طريقة الاجتماع المستمر طريقة غير محدودة الأثر ولقد كان نظام العطلة متبعاً فى الجمعية التشريعية اذ كانت تنعقد انعقاداً عادياً من منتصف نوفمبر الى آخر مايو (١)

على أن اللجنة راعت أنه قد يحدث فى فترة العطلة بين أدوار الانعقاد من الضرورات ما يستدعى الاسراع ولا يحتمل التأخير الى أن يدعى البرلمان للاجتماع

(١) ولقد تكلمنا عن الاجتماع أو الدورة العادية والدورة غير العادية والفرق بينهما فى الكتاب الأول بما فيه الكفاية فليرجع اليه .

بصفة إستثنائية فقررت أن للملك حينئذ أن يصدر مراسيم يكون لها قوة القانون بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور وأن هذه المراسيم يجب عرضها على البرلمان في أول اجتماع له (٤١ د)

فأن لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون ويرى البعض ممن اتفقوا هذه المادة أنها تعطي السلطة التنفيذية سلطة كبيرة قد تسيء استعمالها . ويرون الاكتفاء في مثل هذه الحالة بدعوة البرلمان الى الاجتماع وعرض الأمر عليه

ولكن المدافعين عن حق السلطة التنفيذية في إصدار مراسيم لها قوة القانون فيما بين أدوار الأنقباد يقولون ان أحوال الاستعجال قد تكون شديدة جداً فلما تسمح بمقد البرلمان وينكرون وجود أى خطر من هذا الحق ما دام أن السلطة التنفيذية عليها دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادى ومطالبته باقرار هذه المراسيم

قد يقال أن العيب الحقيقي لهذا النص ان الدستور لم يعين المدة التى يجب أن يدعى فيها البرلمان للأجتماع وهذا يعطى السلطة التنفيذية ، اذا أرادت اساءة استعمال هذا الحق ، أن تصدر مراسيم بقوة القانون عقب انتهاء دور الانقباد مباشرة ولا تجمع البرلمان لدور غير عادى الا قبيل معاد اجتماعه العادى وبذلك تكون تمكنت من تطبيق المرسوم بقانون فترة كبيرة لا سيما وأنه اذا لم يقر البرلمان المرسوم المذكور فان أثره فيما يختص بالمدة السابقة يبقى كما هو . وعلى كل حال فأن مسئولية الوزراء ضمانة كبيرة تحصل الوزارة تهجم عن القيام بأعمال هذه المناورات . على أن النص الفرنسى لهذه المادة اوجبت دعوة البرلمان الى أنقباد غير عادى فى الحال أو على الفور (immédiatement) .

ثامناً - الملك يرتب المصالح العمومية ويمين ويعزل جميع الموظفين المسكين والعسكريين ويمنح الرتب وجميع عناوين الشرف وله حق سك العملة وحق العفو وتخفيض العقوبة وأعلان الأحكام العرفية وكل ذلك يكون بالكيفية المبينة بالقوانين (مواد ٤٣ و ٤٤ و ٤٥ دستور مصرى)

هذه كلها قواعد منفرعة على أن الملك هو الرئيس الأعلى للدولة وفيه تتمثل

السلطة التنفيذية . ومثل هذه القواعد مقرر في كافة الدساتير . قارن المواد ٦٥ و ٧٣ و ٧٤ و بلجيكي ٦٤ و ٨٦ هولندي و ٦ و ٨ ايطالي الخ . »

تاسعاً - الملك هو القائد الأعلى للجيش البرية والبحرية وهو الذى يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات ويعلم بها البرلمان بمجرد ما تسمح بذلك مصلحة الدولة وأمنها قارئاً هذا الأعلام بما يناسب من البيانات ، ومع ذلك فلا يجوز له إعلان حرب هجومية بدون موافقة البرلمان كما أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضي الدولة أو قص فى حقوق سيادتها أو تحميل خزانها شيئاً من النفقات أو مساس بمحقون المصريين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة الا اذا وافق عليها البرلمان .

ولا يجوز فى أي حال أن تكون الشروط السرية فى معاهدة ما ، مناقضة للشروط العلنية (٤٦ دستور مصرى تقابل المادة ٦٨ من الدستور البلجيكي والمواد ٥٨ و ٥٩ و ٦٠ هولندي وه ايطالي) .

وهذه القاعدة أيضاً متفرعة على مبدأ أن الملك هو الذى تتمثل فيه السلطة التنفيذية وقد نصت الدساتير عليها ولم يقيد معظمها الملك بموافقة البرلمان عند اعلان الحرب الهجومية اكتفاء بأن كل حرب هجومية لا يرتضيها الشعب فان البرلمان يعطها من طريق عدم موافقه على تقرير الأموال اللازمة لها . ولكن ما تجره الحرب من إعلان الأحكام العرفية وما يقوم به بعض الملوك من توقيف السلطة التشريعية دعا اللجنة للأخذ بالاحوط نظراً للمستقبل الذى لا يمكن لأحد أن يتكهن به .

أما ما ورد من القيود على حق الملك فى أبرام المعاهدات فراجع الى ما قد يكون فى إطلاق هذا الحق من المساس بالدستور وبالسلطة التشريعية ولذلك وجبت موافقة الهيئات التى تملك تعديل الدستور وتلك التشريع

الملك رئيس القوة العامة : أن المادة ٢٩ تنص على أن الملك يتولى السلطة التنفيذية ، والمادة ٤٣ تنص على أن الملك ينشيء ويمح الرتب المدنية والعسكرية ، والمادة ٤٦ على أن الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية وهو الذى يولى ويعزل الضباط ويعلم الحرب ويعقد الصلح ، والمادة ٥٠ توجب على الملك قبل أن

يباشر سلطته الدستورية أن يحلف الميمين باحترام الدستور . . . والحفاظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه » - تبين كل هذه النصوص بوضوح أن الملك هو رئيس القوة العامة وأنه المكلف بالسهر على مصالح الدولة وأمنها وسلاتها - كل هذا مع مراعاة مسئولية الوزارة ونص المادة ٤٨ دستور « الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه » فليس هناك إذن أقل خطر من إعطاء كل هذه السلطات وغيرها للملك فإن في المسئولية الوزارية وفي ضرورة عرض الميزانية سنوياً على البرلمان خير ضمان ضد سوء استعمال هذه الحقوق

ويرى اسمان أن حق التصرف في القوة المسلحة للحفاظ على الأمن والنظام في الداخل والخارج من أجل حقوق السلطة التنفيذية وهي علة وجودها والسبب الذي من أجله نشأت هذه السلطة من قديم الأزل . أما استعمال القوة المسلحة في الداخل فلا يكون الا طبقاً لقانون وتوصلاً الى تنفيذ والى احترام النظام العام ، أما استعمالها في الخارج ضد العدو فيفترض وجود حالة حرب . وهذه الحرب لا يمكن أن تسير الى النهاية الا اذا صدق البرلمان على الأعتمادات المالية اللازمة للصرف على أعمال الحرب

ولكن هناك مسائل معقدة تنشأ عن قيام رئيس الدولة فضلاً بقيادة الجيوش وهذه الصعوبات نحصيها فيما يأتي :

١ - هل لرئيس الدولة بصفته القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية (كما ينص على ذلك الدستور المصري وغيره) أن يقود بشخصه الجيوش و يباشر الأعمال الحربية وهل تكون لديه الكفاءة الفنية لتولى هذا المنصب ؟ أليس وجود الملك في عاصمة ملكه وعلى رأس حكومته في هذه الأزمات الصعبة خيراً من قيامه شخصياً بقيادة الجيش ؟

كان الدستور الفرنسي الذي صدر في السنة التالية للثورة وكذا دستور سنة ١٨٤٨ يحرمان صراحة على رئيس الدولة أن يتولى قيادة الجيوش قيادة فعلية . ولكن في عهد الأباطورية الثانية كان نابليون الثالث يقود الجيوش بنفسه وحادث أنهزمه وأسر في معركة « سيدان » سنة ١٨٧٠ معروف . ويعلم الأستاذ اسمان أسفه

أن معارضة ما كماهون منعت من النص في دستور سنة ١٨٧٥ وهو دستور الجمهورية الثالثة الحالية على حرمان رئيس الجمهورية من قيادة الجيش قيادة فعلية^(١). أما دستور الولايات المتحدة فلا يحرم قيام الرئيس بهذا العمل وهو أيضاً يصف الرئيس بأنه القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية والمليشيا. فلا يمكن حينئذ - وهذا حال الدولة الجمهورية - حرمان الملك من وجود هذا النص النظري في الدستور. أما قيادة الجيوش فعلا في إنجلترا فقد أصبح من المستحيل على الملك أن يقوم بها^(٢)، ولم تحصل عملا من عهد جورج الثاني. وقد قال غلادستون في كتابه Constitutional Questions أن من الضروري أن يكون للجيش رئيس مسؤول قابل للعزل، وهذا لا يتفق مع مركز رئيس الدولة خصوصاً في الدول الملكية.

٢ - نتقل بعد ذلك لبحث نقطة أخرى وهي : هل الوزراء مسؤولون عن الأعمال الحرة التي يقوم بها الملك ؟

يرى «جيرون» Giron أن الملك عندما يقود الجيش يقوم بعمل شخصي بغير مشاركة وزرائه فلا يمكن أن يكونوا مسؤولين عن الأوامر التي يصدرها. أما «بالما» Palma^(٣) فإنه يفضل أعمال الملك : فيما يتعلق بأوامر التفتيش والأعمال الإدارية الحرة ، الوزراء مسئولون عن أعمال الملك ، كذلك في وقت السلم لا خطر من أن يقوم الملك بوظيفة القائد الأعلى في استعراض الجيوش وعمل المناورات. ولكن الصعوبة الحقيقية تأتي من قيام الملك بقيادة الجيش في الميدان أي في وقت الحرب. فليس هناك أي ضمان على أن الملك لديه من الكفاءات الحرة - حتى لو أتم دراسته العسكرية في صغره - ما يؤهله لأن يكون قائداً عاماً فعلاً. فلماذا إذن يعطيه الدستور هذا القرب خصوصاً إذا لاحظنا أن هذه الوظيفة من الوظائف ذات المسؤولية الخطيرة ، والملك بطبعه غير مسئول ، وأنه لا توجد لدى الوزراء أي فرصة للأشتراك مع الملك في حالة قيادته الفعلية للجيوش حتى يمكن أن يكونوا مسئولين عن

(١) أسمان صفحة ٤٩٥ و ٥٩٦

(٢) أسمان ٩٠ و ٤٩٦

(٣) Corse de Diritti Costituzionale جزء ٢ ص ٥٤١ - ٥٤٤

أعماله ؟ وهذه المسألة من أدق المسائل لأن لها مزايا ومضار : فمن مزاياها أن اشتراك الملك في الأعمال الحربية ومشاطرته لرعاياه في تعبهم وحرمانهم يمكن أن تترتب عليه أجل الآثار فيما يتعلق بملاقة العرش والشعب . ومن مضارها أن للملك حتى لو مارس العسكرية قد تنقصه الكفاءة ، وهو غير مسئول عن أعماله . ولعل خير حل لهذه المعضلة هو أن لا يحرم الملك من أبداء النصيح مع حرمانه من القيادة الفعلية ، أى أن يكون مركزه في الحرب كمركزه في السلم ، فكما أنه في السلم يرأس أحياناً مجلس الوزراء ولكنه ينفذ ما يقرره وزراؤه كذلك في الحرب يكون رئيساً أعلى لهيئة أركان الحرب لكنه ينفذ ما يتفق عليه الحكومة والقواد المسئولون ، أو بعبارة أخرى أن قيادة الملك تكون شكلية أكثر منها فعلية ويستمر وزير الحربية على مسئوليته عن كل عمل يأتيه أو كل تقرير يصدر منه وعلى الأخص في تعيين القواد اللازمين لتسيير الحرب

عاشراً - للملك حق العفو Grace وتخفيض العقوبة (مادة ٤٣ دستور)

ويجب أن نفرق بين العفو Grace (أو العفو البسيط) وبين العفو الشامل

Amnistie والأفراج تحت شرط Libération Conditionnelle

فالعفو البسيط Grace عمل من أعمال الرحمة يعفى من العقوبة الجنائية ولكن لا يمحو الجريمة نفسها أما العفو الشامل Amnistie فيسدل حجاباً كثيفاً على الجريمة والعقوبة معاً وهو عبارة عن إقرار سار على الماضي بأن قانون العقوبات لا يسرى على الحادثة التي صدر الحكم من أجلها، فإن كانت المحاكمة ابتدأت فيصبح اتهامها مستحيلاً وإن كانت العقوبة صدرت فأنها تمحى ويمحى كذلك كل ما يترتب عليها من النتائج كما تمحى الجريمة نفسها .

والعفو الشامل يتخذ عادة شكل أمر عام لا يصدر من رئيس الدولة وحده بل بمقتضى قانون من البرلمان ويشمل طبقات معينة من المجرمين أو فئات معينة من الجرائم خصوصاً الجرائم السياسية . وذكرت مادة ١٥٢ دستور مصرى أن « العفو الشامل لا يكون إلا بقانون »

أما الأفراج تحت شرط فهو نظام يعنى بقتضاه عن جزء من العقوبة الأشخاص الذين يحسنون سيرهم فى السجن
والذى بهنا هنا هو حق العفو البسيط Grace وهو كما قلنا عمل من أعمال الرحمة
الملكية ترفع بقتضاهها العقوبة كلها أو بعضها ، أذ قد يكتفى رئيس الدولة بتخفيض
العقوبة بدلا من رضا كلية .

وحق العفو هذا نظرياً من الامتيازات الخاصة بشخص رئيس الدولة فلا يتوقف
استعماله على استشارة أحد ولكن لما كان الأمر الصادر بالعفو يجب أن يكون موقفاً
عليه من الوزير المختص طبقاً لقاعدة العامة وهى أن توقيعات الملك فى شئون الدولة
يجب أن يوقع عليها رئيس الوزراء والوزير المختص فأما رئيس الدولة فى الغالب يقبل
مشورة وزرائه (وزير الحفانية عادة) فيما يتعلق بالأشخاص الذين يصدر العفو عنهم
وهذا الحق إذا استعمل بحكمة وبغير إسراف كان نعمة لأنه خير وسيلة
لإصلاح الخطأ القضائى فيمكن من تخفيف العقوبات وتلطيف شدة القانون والتوفيق
بين مقتضيات تطبيق القانون وبين العدالة . وإذا نظرنا إلى تأثير العفو على شخص
المحكوم عليه نجد أنه خير وسيلة لإصلاح النفس البشرية لأنه يحض الشخص الذى
استفاد من العفو على أن يظهر نفسه جديراً بهذه المكرمة .

وحق العفو دائماً من حقوق رئيس الحكومة الأعلى حتى فى الولايات المتحدة
فهو من حق رئيسها مع مراعاة القيد الذى ذكرناه فيما يتعلق بالدول البرلمانية .

حادى عشر : وظيفة الملك فى تخفيف حدة الخلاف - للملك وظيفة هامة أخرى
وهي تخفيف حدة الخلاف بين الهيئات المختلفة ويسبر عن هذه السلطة أى السلطة
المخففة بتعبير *pouvoir modérateur* . وهذه السلطة من الأهمية لدرجة أن الدستور
البرتغالى القديم (١٩١١) أفرد لها مادة خاصة جاء فيها : أن السلطة المخففة هى مفتاح
كل نظام سياسى ويأشرها الملك دون سواء بصفته رئيساً أعلى للأمة لأنه هو الذى
يسهر بنظره على بقائها واستقلالها وعلى توازن السلطات السياسية .

ويأشر الملك هذه السلطة بواسطة امتيازاته المتعددة وأخصها كما نعلم : (١)
اختيار الوزراء وعزله (٢) رفض التوقيع على التعيينات والأعمال التى يقترح عليه

توقيما (٣) باستعماله سلطته ازاء مجلس النواب كالحلل (٤) تدخله في الأعمال التشريعية بواسطة حق الاقتراح والاعتراض veto .

ولما كان النظام البرلماني يرتكز على حرية المناقشة والملاينة وقضاض الأحزاب وتنافسها فإن لذلك مجالا واسعا لاستعمال هذه السلطة ولا يقدر الملك على استعمالها إلا إذا اعتبر نفسه فوق كل الأحزاب فلا ينزل لنصرة حزب على آخر حتى يتسنى له أن يتدخل عند القزوم لتلطيف حدتها أو لحماية الأقلية من أن تمس بها الأكترية .
ثاني عشر - الملك يسود ولا يحكم - أن مبدأ صيانة ذات الملك ووظيفته في

تلطيف حدة الخلاف بقضبان على الملك أن يقلل من تدخله الشخصي بقدر الأمكان فلا يتكلم كثيرا في المواضيع العامة وأن يحافظ في السر والملاينة على الحياد التام . وقد استنتج من ذلك الكتاب الدستوريون أن الملوك البرلمانيين يسودون ولا يحكمون Le roi règne et ne gouverne pas وهذه النظرية إذا توسع في تفسيرها تؤدي إلى انتقاص هيبة الملك وأمتهاراته وسلطته .

وقد ساد في إنجلترا في القرن الثامن عشر، وفي فرنسا في القرن الماضي في بدء عهد النظام البرلماني، رأي يبيع للملك أن تكون له سياسة شخصية يدافع عنها بحريته المطلقة في اختيار الوزراء . وقد دافع عن هذا الرأي في فرنسا جيزو حينما كان رئيسا لوزارة في عهد الملك لوى فيليب ^(١) . ولكن الملك بعمله هذا يتنازل عن سلطته المطلقة modérateur التي لا يمكنه مباشرتها إلا إذا كان فوق الأحزاب ، فيصبح قد سياسته والظمن عليها ممكنا ، ولذا فإن هذا المبدأ لم يسد .

أما في بلجيكا فقد جرى العمل على أن الملك لا يتنازل إلى حلبة المناقشات الحزبية ولا إلى التدخل في كل الأمور ، فإذا ما تدخل الملك في أمر من الأمور سواء كان ذلك أثناء المناقشات في مجلس الوزراء أم خارج ذلك المجلس ، فلا بد من أن

(١) ومن اقواب الوزير جيزو ، في ذلك أن . العرش ليس كرسيا فارغا ،
"Le Trône n'est pas un fauteil vide" وقد رد على ذلك خصمه دبير ، بالبراءة
المشهوره ، الملك يسود ولا يحكم .

يحرص على أن يكون همه هو المصلحة العامة، وتحقيق رغبات الامة وبهذا المعنى يجب أن تفسر قاعدة الملك « يسود ولا يحكم » .

ثالث عشر: تعيين الوزراء وإقالتهم - الملك يمين وزراءه ويقيلهم (٤٩ دستور مصرى) وذلك طبعى ما دام الملك هو القائم بالسلطة التنفيذية وهم أدواته فى العمل . ذلك مبدأ منصوص عليه فى دساتير الأمم كافة

ولكن العرف الجارى عليه العمل فى الدول البرلمانية كما رأينا هو أن الملك يختار رئيس الوزراء وهذا الأخير هو الذى يعرض أسماء الوزراء القدين يماونونه فى عمله على الملك ليقراها ويصدر أمره (المرسوم الملكى) بالتعيين . وترك الخبير لرئيس الوزراء ضرورى لتحقيق الانسجام ولارتباط الوزراء جميعاً ومسئوليتهم متضامنين^(١) . فإذا عرض ما يدعو إلى إقالة أحدهم وجب بمقتضى الدستور (مادة ٦٠) ان يوقع على مرسوم الإقالة رئيس الوزراء ، اما اذا كان الأمر متعلقاً بأقالة الوزارة كلها فإنه يجب فى نظرنا ان يوقع على المرسوم الملكى فى هذه الحالة رئيس الوزارة الجديدة حتى يتحمل مسئوليته ومع ذلك لما أقيمت الوزارة النحاسية الأولى فى ٢٥ يونيو سنة ١٩٢٨ كان ذلك بأمر ملكى موقع عليه من الملك وحده .

رابع عشر: حلف اليمين - قبل أن يباشر الملك سلطته الدستورية يحلف ليمين أمام هيئة المجالسين بمحتمين (٥٠ دستور مصرى) وهذه اليمين يؤديها كل ملك جديد قبل أن يباشر أمور الحكم .

وهذه القاعدة نص عليها فى أكثر دساتير الأمم الملكية (مادة ٨٠ بلجيكي و٥٢ هولندى و ٢٢ إيطالى و ٧ دانيمركى و ٩ نروجى) . كذلك على أوصياء العرش حلف اليمين (مادة ٥١ دستور مصرى) وهذا مترتب على أنهم يباشرون سلطة الملك فيجب أن يقسموا اليمين التى يقسمها ثم هم يؤدون تلك السلطة نيابة عنه فيجب أن يقسموا اليمين الأخلاص له أيضاً .

(١) نكرر هنا ما قلناه سابقاً أن للملك مع ذلك الحق الدستورى فى الاعتراض على تعيين شخص بذاته وأستبعاد اسمه من كشف المرشحين للوزارة إذا كانت هناك أسباب وجية ، وتقدير هذه الأسباب مسألة دقيقة .

ملاحظات عامة عن مركز رئيس السلطة التنفيذية

وحدة الرئيس الأعلى - حكومة مصر حكومة ملكية أى أن رئيس الدولة وبالتالي رئيس السلطة التنفيذية ، فرد واحد وهو الملك - وقد كان موشكيو يرى أن السلطة التنفيذية تقوم بوظيفتها خير قيام إذا كان على رأسها فرد واحد (لا فصلان كما كان الحال عند الرومان) .

وقد علل هذا بأنه متى كان على رأس السلطة التنفيذية فرد واحد فإن هذا يسهل على الحكومة مأمورية حماية الدولة من الهجوم الخارجى ويساعد على تنفيذ القانون تنفيذاً دقيقاً وعلى حماية الحرية ضد مطامع من يطمعون فى حكم البلاد وعلى العموم فوجود ملك على رأس الدولة مانع للفوضى وللانقسام .

والصفات التي تجعل مركز الرئيس الأعلى قوياً هي الوحدة والثبات ووسائل الحكم التي تحت تصرفه وأخيراً سلطته الكافية .

فالوحدة توجبها الحزم وسرعة اتخاذ القرارات والنشاط في تنفيذها مع الاحتفاظ بسيرتها .

أما تعدد الرئيس الأعلى لخطره عظيم وتاريخ الرومان أعظم شاهد ، فكم جر عليهم من المتاعب اختلاف الرؤساء المتعديدين والحكام العسكريين . وسبب هذا واضح وهو أننا إذا أعلننا عملاً واحداً على أكثر من شخص واحد فهناك خطر اختلاف الآراء وما يتبع ذلك من خلاف حاد وعداء متبادل يترتب عليه نقص في نفوذ الحكم وتراخ في سلطتهم . فإذا أصابت هذه المساوىء مركز الرئيس الأعلى فقد يستحيل اتخاذ قرارات حاسمة في أوقات الحرج وربما ترتب على ذلك هدم كيان الدولة ، ناهيك بما يترتب عليه من انقسام الأفراد الى أحزاب ينتسب كل حزب منهم الى أحد الرؤساء ويبلغ الخلاف بينهم درجة كبيرة حتى يتعسر التوفيق بينهم ويكون على رأس كل حزب من الأحزاب رئيس له صوت في إدارة شئون البلاد العليا .

قد يعترض على ذلك بأن الهيئات أو المجالس التشريعية مكونة من اشخاص متعددين ولكن لا يترتب على تعددهم هذه المضار ، والجواب على ذلك أن السلطة

التشريعية بعكس السلطة التنفيذية يضرها أن تكون محصورة في يد واحدة ، لان تعدد القائمين بالتشريع يستلزم البطء في التقنين ويستلزم شدة المناقشات التي يتبين منها مواضع ضعف القوانين المراد إصدارها فلا تصدر القوانين الا بعد أن تكون قلبت على كل وجوها أما الخلاف في شئون السلطة التنفيذية فلا يجر إلا وبالا ، وأشد ما يكون هذا الخطر في وقت الحروب والأزمات الخطيرة فان تعدد الرؤساء يقضى ولا شك على كل أمل في النجاح . وقد أيدت الحوادث أخيراً صدق هذه النظريات في الحرب العالمية الكبرى فان الدول المتحالفة مع كثرة عددها ووفرة رجالها وذخايرها فطنت إلى أن تعدد القيادة مضيع لجهودها ولذلك عولت على توحيد القيادة فكان ذلك سبباً من أسباب نجاحها .

ومن عيوب تعدد الرؤساء التنفيذيين توزيع المسؤولية بينهم إذ يصبح من المستحيل معرفة المسيء من المحسن لأن كلا منهم يرى النعمة على زميله فلا يمكن الوصول لمعرفة الخطئ الحقيقي وتوقيع ما يستحقه من العقاب .

أما الاستاذ أسمان فانه يعطى الحجج الآتية لتفضيل تعدد الرؤساء التنفيذيين على وحدة الرئيس : ^(١)

- ١ - أن تعدد الرؤساء يجعل اعتداء الرئيس على حقوق الشعب أمراً صعباً
- ٢ - اختيار الرئيس الأعلى هو من الصعوبة بمكان فاذا أختير رئيس وظهر أنه غير كفء لعمله فالأمر خطير أما اذا تعدد الرؤساء فالمحتمل أن يكون بعضهم على الأقل لديه الكفاءة التي تنقص الآخرين .

على أن هذا الكاتب يفضل وحدة الرئيس إذ يقول انه النظام الوحيد الذي يعطى للرئيس قوة . ومن الأسباب التي يصح ابدؤها لضرورة جعل الرئيس واحداً اتنا اذا عددنا الرؤساء فتصبح الرئاسة مجلساً يتداول في المسائل ويقرر القرارات بأغلبية الآراء فتكون فيه بطيئة الحال أغلبية وأقلية وقد تغير هذه الأغلبية من وقت لآخر وهذا يجعل السير على سياسة واحدة مستحيلاً

وقد دلت التجارب في فرنسا على صدق هذه الحجة فنقد ما وضع دستور سنة ١٧٩٣ ارادت اللجنة الثورية أن نجعل الرئيس الأعلى للدولة متعدياً فنص على أن تكون هناك حكومة مكونة من خمسة أشخاص سميت حكومة « الدركتوار » وبأرأسهم واحد منهم في كل ثلاثة شهور ولكن الجمعية الوطنية التي تأسست سنة ١٨٤٨ صادقت بأغلبية عظمى على إيجاد رئيس واحد قوى مستقل (١)

وقد قال مقرر هذا الدستور في تقريره أنه بقدر ما يحسن أن تكون السلطة التشريعية كثيرة العدد يحسن أن تكون السلطة التنفيذية قليلة العدد ليكون لديها من الثبات والحزم ما يساعدها على أداء وظيفتها وقد دلت التجارب على أن كل سلطة تنفيذية أعطيت إلى أشخاص متعددين أصبحت هي والمعدم سواء .

على أن الدستور المصري لم ينشدد في وحدة الرئيس الأعلى إلا في حالة وجود الملك على العرش أذ نص الأمر الكوكيم الصادر في ١٣ ابريل سنة ١٩٢٢ على أن مجلس وصاية العرش يتكون من ثلاثة ، فلم يحذ دستور بلجيكا الذي ذهب في التشدد في وحدة الرئيس التنفيذي مبالغاً جعله يشترط أن يكون الوصي على العرش واحداً لا أكثر (٢)

ومع ما تقدم من الأسباب نجد أن سويسرا تسير على نظام تمدد رؤساء السلطة التنفيذية منذ سنة ١٨٤٨ فان السلطة التنفيذية العليا هي في يد سبعة وزراء منتخبين لثلاث سنوات ولهم رئيس من بينهم وينتخب كل سنة وهو ذو سلطة محدودة . وينسب اسمان النتيجة المرضية التي حصلت عليها سويسرا تحت هذا النظام الى أن سويسرا مستعدة بنوع خاص له فقد وجد فيها في كل ولاية على حدة منذ زمن طويل (٣)

مخصصات الملك

أصل المادة ١٦١ دستور وغايتها - يعبر الا فرنج عن مخصصات الملك بتعبير

(١) اسمان صحيفة ٤٣٧

(٢) ص ١٩٦ 11. Orban-Le droit Constitutionnel de la Belgique ومادة

٨٣ دستور بلجيكا .

(٣) اسمان ص ٤٣٨

Liste civile, civil list ومعناها القائمة المدنية . وترجع هذه التسمية الى سبب تاريخي لأن مخصصات الملك كانت توزع الى طائفة من المواطنين المدنيين مكتوبة اسمائهم في قائمة خاصة ^(١) . وأعطاه مخصصات للملك له سيان :-

الأول - أن الملك شأنه كشأن كل من يقوم بوظيفة عمومية له حق في أن يستولى من خزانة الدولة على مقدار من المال كاف لاحتياجاته

الثاني - أن مصلحة الدولة تقتضي أن يكون الملك في سعة من العيش تضمن استقلاله ومحافظته على كرامته وظهوره بالظهر اللائق بهذه الوظيفة الجليلة

والمصلحة العامة كانت تقتضي أن تعين مخصصات الملك في الدستور حتى لا يكون لسلطة التشريعية أى سلطان على الملك إذا أعطيناها حق زيادة أو تنقيص هذه المخصصات . ولكن عيب هذه الطريقة أنها ثبت رقم هذه المخصصات مع أن قيمة النقد متغيرة متبدلة تبعاً للحالة الاقتصادية وظروف الملك الخاصة والعائلية ، بل وظروف الدولة ، فمن المصلحة إذن أن تتاح فرصة مراجعة هذه المخصصات من وقت لآخر . ففي الترويج تقدر مخصصات الملك سنوياً مع الميزانية ، وفي اليونان تراجع تقدير هذه المخصصات كل عشر سنوات . أما الدستور المصري فقد نص في المادة ١٦١ على أن « مخصصات جلالة الملك فؤاد الأول هي ١٥٠.٠٠٠ ألف جنيهاً مصرياً ومخصصات البيت الملك هي ١١١ و ٥١٢ جنيه مصري وتبقى كما هي لمدة حكمه ونجوز زيادة هذه المخصصات بقرار من البرلمان » . وهذه هي القاعدة المتبعة في نظام إنجلترا وهولندا وبعض الدول الملكية الأخرى . فالمخصصات يجب أن تقدر بقانون عند تولية الملك الجديد . والفكرة في ذلك هي تمكين الملك من تنظيم شؤنه طبقاً للمبلغ الذى يقرره البرلمان . ولما تولى فاروق الأول الملك عقب وفاة الخفور له والده في ٢٨ أبريل سنة ١٩٣٦ تنازل عن ثلث مخصصاته فأصبحت مخصصات الملك هي ١٠٠.٠٠٠ جنيهاً مصرياً وأقتصت كذلك مخصصات البيت المالكة رغبة في الاقتصاد . والقاعدة في البلاد الدستورية أن مخصصات الملك متى قدرت بواسطة الهيئة

التشريعية في أول حكمه فإنها تبقى بغير تغيير طول مدة حكمه^(١). وأساس هذه القاعدة أن السلطة التي تتحكم في المصدر المالي للشخص يمكنها أن تتحكم أيضاً في ضميره بما تبعته فيه من أمل زيادة مرتباته أو الخوف من انقاصها ، ولكن الدستور المصرى اجاز للبرلمان زيادة هذه المخصصات ، فقد يرى البرلمان أن هذه المخصصات لسبب ما أصبحت لا تتناسب مع المركز اللائق برئيس الدولة .

النظام الملكى الدستورى - كان الكتاب من زمن قريب يميزون بوضوح بين الملكية الدستورية أو النيابية من جهة والملكية المطلقة والمقيدة من جهة أخرى فالملكية المطلقة سهلة التمييز لأن الملك يدعى لنفسه سلطاناً كاملاً غير محدود مستمداً من الله عز وجل ومن حق الفتح أو الوراثة ، وبمباراة أخرى أن سندده في الحكم سند شخصى ولذلك ما كان يسمح أن يسأل عماله عما يرتكبونه من الخطأ إلا أمامه دون سواء . وهذه كانت حالة لويس الرابع عشر وقصر روسيا وسليمان الترك وملوك أو أمراء الدول الشرقية على العموم الى عهد قريب .

أما الملكية المقيدة أو المحددة فمثلها مثل حكومة ألمانيا السابقة على دستور سنة ١٩١٩ ، فالحاكم يحكم مستنداً إلى سند شخصى وعمله مسئولون أمامه ، ولكن حقوقه قيدت واطمست بقتضى دستور قد يكون منحة من الحاكم أو اشتراك الشعب والحاكم في وضعه . والنتيجة المنطقية لهذا النظام هى أن الملك يظل محتفظاً بجميع الحقوق التي لم تنزع منه بقتضى الدستور فإن وجد شك في حالة من الحالات هل هى من اختصاص الملك او من اختصاص الهيئات الشعبية فإن التفسير يجب أن يكون حتماً لمصلحة الملك لأنه هو صاحب كل الحقوق في الأصل وتنازل عن بعض حقوق معينة ، فما لم يرد ذكره صراحة على أنه من اختصاص هيئة غير الملك فإن المنطق والعتدل يقضيان بأنه يبقى للملك . وهذه الحالة كانت موجودة في بروسيا وبارفانيا وروسيا والولايات (الدويلات) الألمانية الأخرى قبل تعديل هذه الدساتير بعد الحرب العظمى . وقد عرف موريس فوتيه Maurice Vauthier في مجلة جامعة بروكسل (سنة

(١) هذه هى القاعدة المتبعة أيضاً في الولايات المتحدة الأمريكية مع أنها جمهورية .

١٨٩٦ - ١٨٩٧) هذا النظام بأنه نظام يسود الملك فيه ويحكم règne et gouverne فوزراؤه الذين يختارهم بملء الحرية مسئولون أمامه ، فهو صاحب السلطان الأعلى لا يشاركه فيه مشارك .

وليس معنى هذا أن له سلطة استبدادية أو مطلقة بل أنه يلتجئ في أحوال معينة إلى نواب الشعب ، فالملك حر ولكن حريته ليست مطلقة بل محدودة ، وهذه الحدود معينة في الدستور وفي القوانين التي أنشأها الحاكم بحض إرادته أو التي اشترك في وضعها . ولا يسمح له أن يتعدى هذه الحدود ولا أن يهدمها .

وهذا النظام ككل النظم الدستورية ثمرة التطورات الطبيعية ، وقد يكون خير نظام تحكم به البلاد إذا كانت في دور معين من أدوار نموها وارتقاها . ويمكن الدفاع عنه وعما يعطيه للحكومة الملكية من سلطات واسعة بأن هذا الدور من الارتقاء يقتضى وجود حكومة لها وظيفة إيجابية لا تقتفى بمنع الضرر بل يكون من أعمالها عمل الخير والتوفيق بين المصالح المتضاربة وتخفيف حدة الفوارق الجنسية والدينية توصلها إلى سعادة الناس وهنائهم . ولا يكون هذا بالامكان إلا إذا وجدت قوة مركزية دائمة لا يمكن العبث بها .

وقد مرت مصر في هذا الدور واجتازته إلى الدور الحالى ، دور الملكية الدستورية

الملكية الدستورية : الملكية الدستورية هي نظام تكون فيه سلطة الملك مستمدة مباشرة من الدستور والقوانين ، فالحقوق الواردة في الدستور أو القوانين كأنها حقوق الملك هي حقوق منصوص عليها على سبيل الحصر ، فإن وجد شك على مسألة من المسائل ليس للملك أن يطلب أن تكون من اختصاصه بدعى أنه الأصل في السلطات وأنه صاحب كل سلطة لم يتنازل عنها صراحة لهية أخرى

وهذا النظام هو النظام المصرى رغم أن الدستور لم يذكر هذا المبدأ صراحة كما فعل الدستور البلجيكي . قد نصت المادة ٧٨ من الدستور البلجيكي أن « ليس للملك من السلطات إلا ما يخوله له صراحة الدستور والقوانين الخاصة الصادرة بمقتضى

الدستور» وهذا مستنتج من المادة ٢٣ دستور مصرى التى تقرر أن «جميع السلطات مصدرها الأمة واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور» .

وقد عرف مونتسكيو الملكية الدستورية بأنها تلك الحكومة التى يحكم فيها فرد واحد ولكن طبقاً لقوانين ثابتة ومعروفة وهذا التعريف يقصر عن تعريفنا الحالي للملكية الدستورية ^(١) كما نفهمها الآن .

وقد ارتقت هذه الفكرة أيما ارتقاء فى إنجلترا فهم يسيرون عن حكومتهم بأنها حكومة ملكية شرعية أى قانونية : فقد انفصلت السلطة التشريعية تدريجياً فى إنجلترا عن السلطات الأخرى وأعطى حق التشريع إلى سلطات منفصلة تؤدي وظائفها طبقاً لأوضاع معينة، ولم يكن هذا الفصل ناشئاً عن قواعد نظرية بل تم فصل السلطة التشريعية عن السلطات الأخرى قبل أن تعرف نظرية فصل السلطات بمدة طويلة ^(٢)

وأصبحت السلطة التشريعية هى المنظم للدولة بما لها من حق وضع القواعد الأساسية العامة التى تنظم أعمال الحكومة . وبهذا حلت هذه السلطة الشرعية أو القانونية محل سلطة الامراء التى ما كان يحدها حد وأصبح السلطان سلطان القانون فهو الذى يخضع الحكومة لقاعدة . ويسمى الألمان هذا النوع من الحكم *Rechtsstaat*

سلطة الملك وامتيازاته

اشتراك الملك فى أعمال السلطة التشريعية والمؤسسة والقضائية والتنفيذية - من القواعد الهامة فى الدستور المصرى اشتراك الملك فى السلطة التشريعية والسلطة المؤسسة . وليست السلطة المؤسسة فى مصر بمنفصلة تمام الانفصال عن السلطات الأخرى بل هى السلطة التشريعية العادية (الملك والبرلمان) تعمل طبقاً لاجراءات خاصة ^(٣) .
واشتراك الملك فى أعمال السلطة التشريعية اشتراك واسع فمن جهة الملك يدعو البرلمان الى عقد جلساته وله حق تأجيله وحل مجلس النواب ومن جهة أخرى يتعاون الملك

(١) Montesquien - Esprit des Lois, livre II chapitre 1

(٢) اسمان صحيفة ١٢

(٣) راجع ما قلناه فى الكتاب الأول ص ٨ عن كيفية تعديل الدستور .

مع البرلمان في عمل القوانين بطريق الاقتراح وحق الموافقة على القوانين واصدارها أو الاعتراض عليها واعادتها للسلطة التشريعية Droit de veto .

ولكن الدستور المصري لم يجعل الملك مساوياً في الحقوق للبرلمان فيما يتعلق بالتشريع العادي . إذ أن الكلمة النهائية للمجلسين كما نعلم قشروع القانون الذي يرفضه الملك يجب مع ذلك اصداره ونشره متى أقره المجلسان من جديد بالأغلبية المطلوبة (١) .

وسيتبين لنا من دراستنا للسلطة القضائية مقدار نصيب الملك في توزيع العدالة وإدارة القضاء ، ونكتفي هنا ببحث سلطات الملك باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية والادارة العامة . فقد نصت المادة ٢٩ على أن السلطة التنفيذية يتولاها الملك في حدود هذا الدستور ، وقد حدد الدستور هذه السلطة بل وسلطات الملك على العموم في المواد ٣٢ - ٥٦ بأن بين تفصيل السلطة التي يتمتع بها الملك . وقد يتنا أن سلطات الملك المبينة في الدستور مذكورة على سبيل المحصر .

الأمور التي حررها الدستور على الحكومة - تعديل القوانين وتعطيلها

والاعفاء من تنفيذها

حصرت المادة ٣٧ دستور الحكومة في دائرة قانونية لامتدادها وحرمت عليها

أن تتخطاها

فالمادة ٣٧ تحرم على الحكومة تعديل القانون أو تعطيله أو الاعفاء من تنفيذه .

والمادة ١٥٥ تحرم تعطيل حكم من أحكام هذا الدستور إلا في أحوال مخصوصة

وقد كان تدخل الملوك في أعمال التشريع شائعاً في الأزمان القديمة ، فكانوا يسلطون لأنفسهم الحق في التشريع بطريق اصدار اللوائح والمراسيم وكان هذا التدخل محلاً لشكوى مرة في أواخر القرن الرابع عشر ، ولم يقض على هذا التدخل

(١) أما فيما يتعلق بتنقيح الدستور ذاته فسلطة الملك مساوية لسلطة البرلمان لأنه لا يمكن إجراء هذا التنقيح أو التعديل إلا بموافقة كليهما معاً .

إلا ثورة ١٦٨٨ في إنجلترا فقد قضت على حق الملوك في التشريع منفردين كما قضت على حقهم في إعفاء بعض الناس من تطبيق القانون عليهم^(١) فالقاعدة الحالية هي أنه متى صدر القانون أصبح مقبداً للأفراد والحكومة معاً فليس لها أن تعفى أحداً من أحكامه بأي وجه من الوجوه

ولكن هل تحريم الاعفاء من تنفيذ القانون تحريم مطلق بمعنى أن المشرع لا يجوز له أن يجعل للحكومة حق الاعفاء أو أن الحكومة حرم عليها بمقتضى الدستور الاعفاء من تنفيذ القانون ولكن يجوز للمشرع أن يجعل للحكومة سلطة الأعفاء من نصوصه في بعض الأحيان ؟

الظاهر أن المشرع له أن ينص في القانون على تخويل الحكومة الحق في إعفاء بعض الأفراد من تطبيق بعض نصوصه . والحكومة في قيامها بهذا الاعفاء ليست إلا منفذة للقانون فإن هناك أحوالاً تجعل هذا الاعفاء لازماً وعدلاً

أحكام الضرورة - ليس للحكومة أن توقف القانون أو تعطل الدستور أو تخالف نصوصه . هذا نص معقول ولكن الضرورات تبيح المحظورات ولذلك نجد أن أغلب الكتاب وبعض الدساتير تعطي الحكومة هذا الحق في بعض الأحوال الاستثنائية لصيانة الأمن أو مصالح الدولة الكبرى^(٢) .

ويقول بلنتشلي دفاعاً عن هذا الاستثناء أن الدولة شخص معنوي راق قد تقتضى المحافظة على كيانه خرق حرمة حرية الأفراد ومخالفة النظام الموضوع . وسلامة الدولة قد تقتضى في بعض الأوقات تضحية حرية الفرد^(٣) . ومن هنا نشأ ذلك الحق الاستثنائي للحكومات في مخالفة القانون عند الضرورة . نعم إن هذا الحق

(١) اسمان ص ٤٥ وما قلناه في الكتاب الأول عن نشأة النظام النيابي في إنجلترا .

(٢) Bluntschli - Droit Public ص ١٦٢ وما يليها

(٣) "En temps de crise, il faut voiler la statue de la liberté"

"Montesquieu"

ومن الأقوال اللاتينية القديمة قولهم : -

"Salus populi suprema lex" - أى أن سلامة الدولة فوق القانون .

خطر على الحرية العامة فإذا أساءت الحكومة استعماله فقد يؤدي الى الاستبداد ولكن لاغنى عنه بصفة استثناء . فالرأى لا يتردد فى القضاء بمض عموله فى اليم تخلص السفينة .

وبرى بلتشلى أن الدستور يجب عليه أن ينص على هذه الحالة ويحددها بقدر الامكان لأن عدم النص عليها فى الدستور لايزيل أسبابها بل يترك الباب مفتوحا أمام السلطة التنفيذية التى قد تسيء استعمال سلطتها .

فى انجلترا يمكن إيقاف قانون Habeas Corpus بواسطة قانون صادر من السلطة التشريعية العادية . وقانون الهياس كوربس هو ضمانة كبيرة لحرية الأفراد يتمتع كل فرد بمقتضاه إذا حبس أن يطلب إلى القضاء النظر فى أمر حبسه فان كان قانونيا أجازته وإلا أمر بالافراج عنه .

وفى فرنسا يعلن الحكم العرفى بقانون و يترتب على أعلانه تقييد حريات الأفراد، ودستور الولايات المتحدة يعطى سلطات دكتاتورية لرئيس الجمهورية فى حالة الحرب الخارجية أو الداخلية .

وكذلك يرى أورلاندو أن لرئيس الحكومة حقاً استثنائياً بأن يتخذ عند الضرورة مايراه لازماً من الاجراءآت متى استدعت سلامة الدولة ذلك^(١)

أما الدستور المصرى فقد نص صراحة على هذه الحالة فأباح للملك أولاً أن يصدر مراسيم لها قوة القانون إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الاسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير (٤١ دستور)

كذلك أجاز للملك إعلان الأحكام العرفية ولكن نظراً لخطورتها وما قد يترتب عليها من تعطيل لبعض أحكام الدستور وتقييد لحريات الأفراد كحرية القول والكتابة والاجتماع والانتقال أوجب عرض ذلك فوراً على البرلمان ليقرر استمرارها أو إلغاءها

(٤٥ د) فاذا وقع ذلك الإعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة (١).

وقد لا تبلغ الضرورة حداً تضطر معها الحكومة إلى تعطيل الدستور بل قد يحدث في الواقع ما يدعوها إلى تجاوز حدود القانون بغير أن تكون هناك نية انتهاك حرمة الدستور. وهذا العمل يحمل الحكومة مسئولية ولكن يمكن للبرلمان أجازته بقانون تضييمات أو Bill of indemnity كما يسمونه في إنجلترا وهو قانون يقره البرلمان بناء على طلب الحكومة ويتضمن الموافقة على الأعمال التي عملت.

ويلتجأ إلى هذه الطريقة في إنجلترا في مسائل الضرائب على الأخص فاذا ارتأت الحكومة وجوب زيادة الضرائب على بعض المواد فاتها تأمر بتحصيل الضريبة بغير تصديق البرلمان ثم تعرض تصرفها على البرلمان ليقره ، والذي يشفع لها في ركوب هذا المركب انما إذا أثبتت الطريق العادي وعرضت مشروع قانون لتعديل الضريبة فان هذا يفتح الباب للمضاربين بانتهاز الفرصة للتكسب غير المشروع

الفرع الثاني

الوزراء

يشترك الملك في السلطة التشريعية ويقوم بالسلطة التنفيذية ولكنه فوق القوانين وذاته مصونة لا تمس (٣٣ دستور مصرى) ولا يمكن القاء أية مسئولية عليه . لذلك فهو يباشر سلطته بواسطة وزرائه المسئولين وقد رأت لجنة الدستور قياساً على الدستور البلجيكي النص على أن يكون الوزير

(١) فيما يتعلق بالقواعد العامة التي يجب العمل بها في حالة إعلان الأحكام العرفية وبالتدابير والسلطات الاستثنائية التي تترتب على هذا الإعلان يراجع القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ (٢٦ يونيو سنة ١٩٢٣) الخاص بنظام الأحكام العرفية ،

مصرياً (٥٨ د) وهذا قريع على حكم المادة الثالثة من الدستور المصرى ، وفى هذين النصين إشارة إلى أن الاستثناء الممكن وروده على ذلك الحكم عند الضرورة لا يجوز أن يتناول الوزراء لأهمية مناصبهم . على أن اللجنة لم تر محلاً لأشتراط أن يكون الوزير مصرى المولد بل رأت أن كل شخص أصبح حائزاً للرعية المصرية يجب أن يتمتع بكافة الحقوق التى يتمتع بها غيره من المصريين

وقد حيل بين أفراد البيت المالك وبين الوزارة (٥٩ دستور مصرى) وحكمة هذا النص راجعة إلى أن تولى الحكم يقتضى تحمل مسئولية ونتائج هذه المسئولية لا تتفق مع مركزهم الخاص وصلتهم بالبيت المالك - ولما كانت الوزارة هى الهيئة التى يتولى الملك سلطته الدستورية بواسطة كان طبيعياً أن يكون مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة جميعها (٥٧ دستور مصرى)

كذلك يجب أن يكون الوزراء الذين يتولون منصب الحكم بعيدين عن كل ما يؤثر فى حسن قيامهم بواجبات وظائفهم وهم القابضون على أزمة الشئون العامة . فنص الدستور المصرى على أنه ليس للوزير أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الحكومة ولو كان ذلك بالمزاد العام كما لا يجوز له أن يقبل أثناء وزارته العضوية بمجلس إدارة أية شركة ولا أن يشترك اشتراكاً فعلياً فى عمل تجارى أو مالى (٦٤ دستور مصرى) وهذا النص وارد على سبيل الحصر فلا يشمل مثلاً التنظر على وقف أو أكثر .

وقد كانت مسئولية الوزارة موضع عناية اللجنة فأن البدأ وأن يكن مقررأ فى الأمر الملكى الصادر بتاريخ أول مارس سنة ١٩٢٢ بتشكيل الوزارة إلا أن تقرير البدأ فى ذاته لا يكتفى للأحاطة بتفاصيل الموضوع . وقد رأت اللجنة أن أحكام المسئولية الوزارية لم تقرر بصفة مطردة فى نصوص الدساتير المختلفة فقد ورد فى المادة السادسة من دستور فرنسا الصادر فى سنة ١٨٧٥ ما نصه : « الوزراء مسئولون بالتضامن أمام المجلسين عن سياسة الحكومة العامة ومسئولون شخصياً عن تصرفاتهم الخاصة » - واكتفى الدستور البلجيكى بالإشارة إلى هذه المسئولية بقوله فى المادة

٨٩ : « لن يخلو أمر الملك الشفوى أو المكتوب وزيراً من مسؤوليته مجال من الأحوال » . واكتفى الدستور الإيطالى بالأشارة إليها فى صدر المادة ٦٧ بكلمتى « الوزراء مسئولون » . وليس فى هذه النصوص سوى اجمال هذه المسئولية غير أن تفاصيل هذا الأجمال مكفولة بتقاليد هذه البلاد الدستورية ونظام حياتها السياسى وقيام الأحزاب السياسية فيها

وإذ كانت مسئولية الوزارة لدى الهيئة النيابية هى حجر الزاوية فى نظام الحكم البرلمانى وكانت مصر حديثة العهد بهذا النظام رأت اللجنة أن لا تكتفى بما اكتفت به بعض الدساتير من مجرد النص على تلك المسئولية وترك آثارها تحددها التقاليد البرلمانية ، لهذا رأت اللجنة أن تضع بعض قواعد هذه المسئولية .

وأول قاعدة قررها الدستور فى هذا الباب أخذاً بالعرف البرلمانى فى الممالك المختلفة أن الوزراء مسئولون بالتضامن لدى مجلس النواب دون مجلس الشيوخ عن السياسة العامة للأمة وبالأفراد عن كل إجراء مخالف للقوانين يقع منهم أو من رؤوسهم أثناء تأدية وظائفهم (م ٦١ دستور مصرى) . هذا هو المقرر نظراً والمنبع عملاً فى كل الممالك الأوروبية حتى فى فرنسا على اعتبار أن مجلس النواب هو الذى يمثل الشعب لكل تمثيل ونظام المجلسين فى مصر يدعو إليه لأن مجلس الشيوخ يضم بين أعضائه عدداً عظيماً من المعينين

ويترتب على مسئولية الوزارة لدى مجلس النواب وجوب أن تكون حائزة لثقة لتستطيع أداء مهمتها والبقاء فى مراكزها ، ووجوب تقديم استقالتها إذا هى فقدت تلك الثقة (م ٦٥ دستور مصرى) .

وقد أرادت اللجنة أن تحتاط لمنع التغالى فى أستعمال المجلس لحق الأقتراع على الثقة بالوزارات وما يستتبعه من كثرة سقوط الوزارات وتقلبها لأن كثرة السقوط كما قلنا من الأخطار التى ننبئ منها الأمم الدستورية كفرنسا وإيطاليا والتى يجب اتقاؤها قدر الممكن من غير مساس بقاعدة المسئولية

وإذا صح للأمم العريقة فى المدنية والديموقراطية أن تشكو من كثرة قلب الوزارات وأن تمدد خطراً فى حياتها العامة فإن الأمر أشد خطورة فى مصر . لأن

البلاد قادمة على صور كثيرة من النشاط وأعمال التجديد فني أقر البرلمان هذه الصور وجب أن تتولى القيام عليها هيئة تنفيذية تستطيع معالجة العمل والاستمرار فيه من غير أن تكون عرضة للسقوط لأسباب واهية فتحل محلها غيرها وترى التنفيذ بشكل جديد فيضطرب العمل ثم لا يكاد الدبر فيه يبدأ حتى تسقط الوزارة الجديدة فينتحل التقدم الذي ترجوه البلاد .

لكن ذلك ليس معناه أن تقوم هيئة بالتنفيذ وتستمر فيه ولو على صورة سيئة لا تقرأ الأمة عليها . بل يجب أن يكون معنى الثبات للاستمرار في التنفيذ مقترناً بالتزول على إرادة الأمة ونيل ثقتها والعمل لتحقيق مصالحها على الوجه الأكمل . وقد فكرت لجنة الثلاثين في وسائل عدة للتوفيق بين هذين الفرضين . من هذه الوسائل ما تقرر في الدستور العائلي (السابق) من أن الوزارة لا تسقط باعتبارها فاقدة ثقة المجلس إلا إذا كان عدد الأصوات ضدها زائداً على نصف مجموع عدد أعضاء مجلس المبعوثان . وهذه نظرية قائمة على أن بقاء الوزارة في مناصبها لا يقتضي نيلها ثقة المجلس بتصويت خاص . بل يعتبر المندوبون الغائبون والمتنعون عن التصويت من أعضاء المجلس في حكم المصوتين في صفها . فلكي تكون أغلبية المصوتين ضدها دالة على أنها فقدت ثقة الأمة يجب أن يكون عددهم زائداً على نصف نواب الأمة - لكن اللجنة لم تطمئن لهذه النظرية لأن اعتبارها أن الوزارة يجب لبقائها في مناصبها أن تكون حائزة ثقة فعلية لا ثقة حكيمية ، غير أنها من جهة أخرى خشيت أن تطرح مسألة الثقة مفاجأة من الحزب المعارض للوزارة انتهازاً منه لفرة غياب أنصارها . لذلك قررت أنه ، في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير ، لا تجرى المناقشة في استجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه ، وأنه يحق للوزراء دائماً أن يطلبوا من مجلس النواب تأجيل المناقشة لمدة ثمانية أيام في الاقتراح على عدم الثقة بهم (مواد ١٠١ و ١٠٧ دستور مصري) . وذلك كله اتقاء للمشائبات وحتى تمتنع المفاجأة ويتاح للوزارة الفرصة لتقديم ما لديها من البيانات والايضاحات وضم صفوف أنصارها ، فإذا جاءت الجلسة كانت نتيجة الاقتراح على الثقة - إن حصل - ناطقة بمعنى إرادة النواب الحقيقية . وهذا الاحتياط له نظير في التقاليد المعمول بها في أكثر

الأمم الديمقراطية وفي انكلترا وفرنسا بنوع خاص. فان الاستجابات يجب تقديمها قبل عرضها بوقت كاف لحصول الوزير المختص على المعلومات المطلوبة منه ومنعا لكل مبالغته. ولما كانت البلاد أشد ما تكون حاجة إلى الحزم والثبات في الدور الأول من عهدنا الدستوري فقد فكرت لجنة الثلاثين في اتخاذ احتياط آخر في المدة الأولى من انعقاد البرلمان ضد احتمال المبالغة في الأندفاع إلى إسقاط الوزارات ، ففكرت بادی الرأي في اشتراط أغلبية خاصة للأقتراع بعدم الثقة بالوزارة لكنها رأت آخر الأمر أن في الاحتياط السابق ذكره ما يكفي لتحقيق مثل هذه الأغلبية أو ما يقرب منها في الواقع بسبب ما هو مشاهد في العمل من وفرة عدد الأعضاء الذين يحضرون جلسة المناقشة في هذا الأمر الهام. فإذا حصل الأقتراع وفقدت الوزارة ثقة المجلس كان عليها أن ترجع إلى الملك لتعرض الأمر عليه (٦٥ د) ولترفع استقالتها فان أقالها وعين غيرها حائزة لثقة المجلس كان بها . على أن له أن لا يقبل استقالة الوزارة وأن يحل مجلس النواب ويأمر بإجراء انتخابات جديدة . فإذا أيد المجلس الجديد الوزارة فيها وإلا كان حتماً عليها أن تستقيل .

فيترتب على مسؤولية الوزارة لدى مجلس النواب وجوب أن تكون حائزة لثقة لتستطيع أداء مهمتها والبقاء في مراكزها وجوب تقديم استقالتها إذا فقدت تلك الثقة (٦٥ دستور مصرى) .

كذلك يترتب على مسؤولية الوزارة دون الملك أن توقيعات الملك في شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع بجانبها رئيس الوزراء والوزراء المختصون (٦٠ دستور مصرى) وأن أوامر الملك شفوية كانت أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسؤولية بأية حال (٦٢ دستور مصرى) وقد قررت جميع الدساتير البرلمانية هاتين القاعدتين .

هذا ولما كان من حق الوزارة أن تمكن من الدفاع عن سياستها أو عن مشروعات القوانين التي تقدمها ومن ييان رأيها فيما يقترعه المجلس من القوانين وكان البرلمان من جهة أخرى في حاجة دائمة للاستفسار من الوزراء عن مشروعاتهم وأعمالهم وسياساتهم العامة فقد رأت اللجنة ضرورة النص صراحة على أن لهم حق حضور المجلسين وأنه يجب سماع قولهم كلما طلبوا الكلام وأن لهم في بعض المسائل أن يستمعوا

بين برون من كبار موظفي دواوينهم أو أن يستنيوم عنهم . فإذا لم يحضروا من تلقاء أنفسهم فلكل مجلس حق تحميم حضور الوزراء لجلساته لكن حضورهم الجلسات وما لهم من حق الكلام لا يعطيهم حق التصويت ولا يكون لهم رأى محدود في مداولات أى المجلسين إلا إذا كانوا من أعضائه (٦٣ دستور مصرى)

ولقد رأت اللجنة أيضاً أن تضيف إلى مسئولية الوزراء السياسية مسئولية جنائية فقد تبلغ تصرفات الوزير عن إهمال أو قصد حد الجناية على مصالح البلاد ولذلك وضعت نصوماً ينبجح محاكمة الوزراء عليها . حقيقة أن دقة مراقبة البرلمان لأعمال الوزارة تجعل مثل ذلك قليل أو بعيد الحصول ، وقد رأينا أن هذا الحق لم يستعمل فى أجهلنا منذ زمان طويل ، إلا أن اللجنة رأت أن تأخذ الحيلة له . ولما كان اتهام الوزراء ومحاكمتهم على ما يقع منهم من ذلك ذا صبغة سياسية فقد وجب أن لا يخضعوا لقضاء المادى وأن تشكل هيئة خاصة لمحاكمتهم على ما يقع منهم من الجرائم المتعلقة بوظائفهم سواء أ كانت هذه الجرائم منصوماً عليها فى قانون العقوبات كالأختلاس أم غير منصوص عليها فيه .

وقد لوحظ فى تشكيل تلك الهيئة أن لا تكون كلها من رجال السياسة كأعضاء المجالس اتقاء لغلبة النزعات الحزبية من جهة وتوفيراً للكفاءة الخاصة بصناعة القضاء من جهة أخرى - إذ القضاء قد طبعتهم مهنتهم بطابع عدم التحيز أو الأندفاع وراء فكرة خاصة - ولا أن تكون مؤلفة كلها من قضاة لحاجة التقدير فى المسائل السياسية إلى مزاولة خاصة لا تتصل عادة بأعمال القضاء .

وقد نص على أن أعضاء المجلس المخصوص من القضاة يؤخذون من بين أعضاء المحكمة الأهلية العليا أى المستشارين بحكمة النقص والأبرام الآن (٦٦ و ٦٨ دستور) . كذلك خص مجلس النواب وحده بحق الاتهام وهذا تفريع على اختصاصه بمسئولية الوزراء لديه . واشترط فى ذلك الاتهام أغلبية خاصة أى أغلبية ثلثي الآراء وذلك لخطورة الأمر وعظم نتائجه ، كما اشترطت لهذه العلة نفسها أغلبية خاصة فى الحكم على الوزراء وهى أن يصدر الحكم بالقوية من اثنى عشر صوتاً فى حين أن « المجلس المخصوص » المختص بمحاكمة الوزراء طبقاً للدستور مؤلف من الرئيس وستة

عشر عضواً ثمانية منهم من أعضاء مجلس الشيوخ يعينون بالقرعة وثمانية من المستشارين (بمحكمة النقض) بترتيب الأقدمية .

ولما كان قانون المقوبات لم يحط بكل الأحوال التي يجب أن يؤخذ فيها الوزراء جنائياً فقد أشير في الدستور إلى إصدار قانون خاص يلم تلك الأحوال (تراجع المواد من ٦٦ الى ٧٢ من الدستور المصري) وتكلمنا فيما تقدم عن مشروع قانون محاكمة الوزراء الذي وضعته الوزارة النحاسية الثانية في سنة ١٩٣٠ ونسلم أن هذا المشروع لم يتحقق للآن .

وعبرت لجنة المبادئ العامة في هذا الصدد عن بعض الجرائم الوزارية التي يصح أن يشمل عليها القانون المنتظر ومنها جرائم خيانة الوطن والتلاعب بالأموال العمومية وتحصيل ضرائب غير قانونية وكل ما يقع منهم في انتهاك تأديبة وظائفهم من الاجراءات المخالفة للدستور والقوانين . أما مشروع قانون سنة ١٩٣٠ فقد جمع هذه الجرائم تحت عنوانين كما رأينا : الخيانة العظمى والفساد .

ملاحظات عامة عن مركز الوزراء^(١)

تاريخ نظام الوزراء - يرجع أصل هذا النظام إلى القرون الوسطى عندما كان الملك يعين موظفين ليستعين بهم على القيام بأعماله . وكانت هذه الوظائف وراثية في أول الأمر . ثم اعتاد الملك أن يعين في بعضها رجالاً من رجال القانون . وفي القرن السابع عشر أصبحت وظيفة الوزير وظيفية فعلية ويختار لها الأشخاص المشهود لهم

(١) مراجع :

Dnpries- Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique
Bluntschli-Droit public général

Boutmy-Le developpement de la Constitution et de la Société Publique
en Angleterre

Orlando-Principes de Droit public et Constitutionnel

Esmein-Eléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé

ويراجع كذلك ما قلناه في الكتاب الأول بخصوص نشأة النظام البرلماني في إنجلترا وما سنقوله هنا ما هو في الواقع ألا تذكر لما سبق شرحه .

بالكفاءة دون كبار الأشراف ، ولكنهم احتفظوا على كل حال بصفتهم خدام الملك ومشيريه

وقد كانت القوانين الإنجليزية منذ زمن بعيد تجعل مستشارى الملك مسئولين جنائياً أمام البرلمان أذا اكتسب مجلس الموم منذ القرن الرابع عشر الحق فى محاكمة هؤلاء المستشارين أمام مجلس اللوردات سواء على الجرائم العادية أو السياسية كالاعتداء على حرية الأفراد . وكانت هذه المحاكمة جنائية يترتب عليها عقوبات قاسية وتسمى هذه الطريقة - كما تقدم - بالـ Impeachment ^(١) .

وفى عهد عائلة استوارت وعلى الاخص فى حكم شارل الأول بدأت المشادة المعروفة بين الملك والبرلمان وحاول الملك أن يعطل من حق البرلمان فى محاكمة الوزراء وفى سنة ١٦٤١ بعد استقالة الوزير ولبول أراد البرلمان أن يمتدح الملك بخضوع الوزراء للبرلمان سياسياً

وفى هذا الوقت ابتدأت عائلة استوارت بالاستعانة برأى فر قليل بين أعضاء مجلس الملك الخاص من المشهورين باخلاصهم لشخص الملك وكان هذا أصل الوزارة أى الـ Cabinet كما سبق ان ذكرنا بشئ من التفصيل فى « الكتاب الاول » . وفى أيام شارل الثاني عهد الملك إلى لجنة مكونة من ستة أعضاء بالأشراف على الأمور الخارجية واستحالت هذه اللجنة إلى لجنة دائمة تهتم بجميع الشئون قبل عرضها على مجلس الملك الخاص .

وقد وضعت ثورة ١٦٨٨ حداً للحكم الملك المطلق وابتدأ الملك يرى مصلحته فى اتخاذ مستشاريه من زعماء الأغلبية ولكن النزاع استمر بين المجلس والملك على الصورة التى وضعناها حتى تيج المجلس تماماً فى أن يخرج الوزراء من سيطرة الملك ويخضعهم للبرلمان خضوعاً تاماً .

ولم تكن الوزارة فى ذلك الوقت متجانسة بل كانت مكونة من الحزبين الكبيرين اللذين كانا فى ذلك الوقت وهما حزب الويج whigs والتورى torys والذين أصبحا فيما بعد حزب الأحرار والمحافظين .

ولما تولت عائلة هاتوفر (التي منها الملك الحالي) الملك في اوائل القرن الثامن عشر وجدت نفسها محاطة في البلاط برجال كلهم من حزب الويچ وهم حزب الارستقراطية فتركت لهم شئون الدولة وأخذت سلطة الملك في الانكماش وثبتت على العكس سلطة الوزارة .

وفي عهد الوزير ولبول Walpole نفسه بدأت فكرة رئيس الوزراء كما نعرفها الآن تتحدد ونظام المسئولية السياسية في الظهور . ففي سنة ١٧٢١ صدر الأمر إلى وابلول هذا بأن يشكل وزارة فكانت أول وزارة قوية متحدة وعمرت عشرين سنة مؤيدة من مجلس النواب في بادئ الأمر وعندما بدء مجلس النواب بقلب لها ظهر المحن استقالت فكانت أول وزارة - كما سبق الذكر - سلمت باستعالة الاستمرار في الحكم بالرغم من معارضة مجلس النواب وكانت آخر وزارة حاول البرلمان مؤاخذتها بطريق المحاكمة Impeachment

وما يقى بعد ذلك من التطور كان نتيجة الزمن والظروف والضرورات الحكومية^(١) . وقد أصبح من مميزات الحكم البرلماني الأنكليزي وجود حزبين قويين منظمين آتم تنظيم بتماقبان على ادارة دفة الأمور مع بقاء الملك بعيداً عن تلاطم الأحزاب محترماً من الجميع ، فاذا سقطت وزارة حزب كان الحزب الآخر مستعداً لتولى الامور في الحال بواسطة زعمائه الذين ما فتئوا يحملون على الوزارة القائمة ويبينون عيوبها ليسقطوها ويحلوا محلها^(٢) .

وبالرغم من أن حكم جورج الثالث كان حكماً شخصياً تماقت فيه الوزارات بكثرة بسبب دسائس الملك ألا أن وليم بيت W. Pitt نجح في الحصول على تأييد أغلبية برلمانية وبذلك مكن الوزارة من الثبات ذلك الثبات الذي ما زالت حائزة عليه إلى الآن ، وانتقلت إليها سلطة ادارة أعمال الحكومة وسياستها ، وقد حل تضامن الوزراء محل قرقهم ، وأصبح مجلسهم هو الذي يقر السياسة العامة ، وأصبح مركز

(١) راجع ما قلناه سابقاً .

(٢) Boutmy ص ٢٩٢

رئيس الوزارة مركزاً ممتازاً لا يضاهيه الملك بداخلاته ، وأصبحت الوزارة على رأس الحكومة ، واعتاد الناس أن يروا في الوزارة المستوة خير أداة تصلح لحكم البلاد . وقد ساعد اصلاح النظام الانتخابي الأنكليزي على نجاح النظام البرلماني لدرجة عظيمة

تعيين الوزراء - لكي لا تكون الوزارة خاضعة للملك ولا للبرلمان خضوعاً تاماً وجب ألا يجعل اختيار الوزراء متروكاً للملك ولا للبرلمان تركاً مطلقاً .

وقد وجدت فكرة ترمي إلى تعيين الوزراء بطريق الانتخاب بواسطة مجلس النواب وعبر عن هذه الفكرة في أزمنة مختلفة آخرها عقب الحرب المظلى في بعض الدساتير الجديدة التي وضعت حينئذ ^(١) .

ويقابل هذه الفكرة على خط مستقيم إعطاء الحرية المطلقة للملك لاختار وزراء ، ولكن هذه الطريقة عبارة عن رجوع إلى نظام الحكم الشخصي أو إلى الحكم الملكي المقيد الذي لا يكون الوزراء فيه مسئولين أمام البرلمان . لأنه ليس من المعقول أن يجعل الوزراء الذين يخضعون للملك خضوعاً تاماً وينفذون أوامره حرفياً مسئولين عن أعمالهم أمام البرلمان .

فذلك نبئت فكرة وسط بين الفكرتين المتقدمتين وما هي إلا الأساس الذي يقوم عليه النظام البرلماني نفسه ، وتنحصر في ترك الملك نظرياً وقانوناً حراً في تعيين الوزراء ^(٢) ولكن يشترط ألا يسمح للملك إلا باختيار الأشخاص الذين يرضى عنهم البرلمان أو يرضى عنهم الناخبون في حالة حل البرلمان . والواقع أن أغلبية النواب التي تمثل أغلبية الناخبين في الدول البرلمانية هي التي ترشد الملك إلى الشخص الذي يحسن أن يختاره رئيساً للوزارة لأن هذه الأغلبية تبين بصراحة من هم الزعماء الحائزون على رضاها ، والملك لا يجد أسهل من تعيين هؤلاء الزعماء ليضمن استمرار رضا النواب على وزرائه ، طالما أن للأغلبية سلطة أسقاط الوزارة . ومع كل لا يمكن الاستنتاج من ذلك أن الوزراء يمينون أو أنهم يعزلون بمجردة النواب لأن الرئيس الأعلى هو الذي

(١) راجع ما قلناه في الكتاب الأول عن نظام حكومة الجمعية .

(٢) ص ٣٦٦ Orlando

له بقتضى الدستور الحق الصريح في تعيين الوزراء وعزلهم . والذي يحصل في الواقع أنه في حالة عدم وجود أغلبية ثابتة منظمة يرجع تعيين الوزراء إلى حد كبير إلى بعد نظر الملك (أو رئيس الجمهورية) وفراسته . ومتى عين الوزراء فإنهم يستمدون سلطتهم القانونية من أنهم يمثلون رئيس السلطة التنفيذية . وقد جرى العرف في إنجلترا على أن الوزراء هم الذين يديرون فصلاً شئون الدولة ويقترحون أهم مشروعات القوانين ، وأصبحت هذه قاعدة ثابتة في جميع الدول البرلمانية فإن المشروعات أو الإصلاحات التي تزيدها الحكومة هي التي يكتب لها السلامة في نهاية الأمر ^(١) .

الشروط الأساسية للنظام الملكي البرلماني - يشترط لكي تؤدي الوزارة

وظائفها - وظيفة إيجاد الصلة بين الملك والنواب - خمسة شروط

١ - يجب أن يترك تعيين الوزراء قانوناً إلى رئيس الدولة الأعلى ، ولكن هذه السلطة مقيدة فعلاً بالبرلمان من الأشراف على مالية الدولة والرقابة على جميع أعمال الحكومة وحق إسقاط الوزارات بسحب الثقة عنها ،

٢ - يجب أن يباح للوزراء حرية الاتصال بالبرلمان سواء أكانوا أعضاء فيه أم لا ^(٢) ويجب أن يتمكنوا من الاشتراك في أعمال التشريع وأن يسمعوا إذا أرادوا الكلام ،

أما في الولايات المتحدة فالدستور يخالف هذا المبدأ فإنه لا يجيز للوزراء حضور جلسات البرلمان بل يعطيهم مجرد الحق في توصيل رغباتهم إلى البرلمان بطريق الكتابة أو الاتصال بالجان كما رأينا عند دراستنا لنظام الرئيس .

والدستور المصري كاللستور الفرنسي والبلجيكي يبيح للوزراء حضور جلسات كل من المجلسين ولكن ليس لهم صوت معدود في المناقشات إلا إذا كانوا أعضاء في البرلمان وبالنسبة للمجلسين الآخرين هم أعضاء فيه .

(١) اسمان ص ٣٠٠

(٢) لا يسلم الإنجليز كما نعلم بهذا المبدأ فلا يجوز عندهم أن يدخل وزير أى مجلس إلا إذا كان عضواً فيه ولذلك يعين الوزير وكيلاً برلمانياً له من أعضاء المجلس الذي يحرم عليه دخوله .

٣ - يجب ألا يكون بقاء الوزارة متوقفاً على رضا الملك فقط مهما كان شعور النواب بالنسبة للوزارة ، لأن مسؤولية الوزارة أمام البرلمان معناها ان على الوزراء أن يحفظوا ويحافظوا على تأييد النواب الذين لهم الحق إذا حبسوا ثقهم عن الوزارة أن يضطروها للاستقالة . ولا يكفي لتنظيم هذه الأمور النصوص الدستورية وحدها إذا لم تقتزن بالمادات والقواعد المرعية والتقاليد التي تنشأ . أما الدستور المصرى فقد نص فى المادة ٦٥ أنه إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل وهذا النص تقرير للقواعد المرعية التي نشأت فى الدول البرلمانية الأخرى^(١)

٤ - يجب أن يكون تنظيم الوزراء فى هيئة مجلس Cabinet مكون لوحدة متجانسة تجمعهم وحدة الرأى ووجهة النظر فى المسائل السياسية وهذا التنظيم ضرورى لكي يقوم المجلس بوظيفته الدستورية ، وهو نتيجة ناشئة عن وجود التضامن بين الوزراء ،

٥ - لكي يكون النظام البرلمانى متوازنا تمنح الحكومة حق الحل .

أساس النظام الوزارى

تعيين الوزراء وأنشاء الوزارات - تنص المادة ٤٩ من الدستور المصرى على أن الملك يعين الوزراء ويقيهم . والوزراء أ كبر وكلاء السلطة التنفيذية التى نصت المادة ٢٩ على أن الملك يتولاها فى حدود الدستور ، فالمقول أن يكون تعيينهم وعزلهم منوطاً

(١) جرت العادة فى الدول الملكية البرلمانية أيضاً أنه عند تولية ملك جديد تقدم الوزارة القائمة استقالتها لتفسح المجال له لاختيار من يراه وإن كان المتبع فى هذه الحالة هو تكليف رئيس الوزارة المستقيل بأعادة تشكيلها . وتبعاً لهذا التقليد قدمت الوزارة النحاسية الثالثة استقالتها لجلالة الملك فاروق الأول عقب الانتهاء من حفلات التولية فى ٣١ يولييه سنة ١٩٣٧ . ثم أعيد تشكيل الوزارة فى ٣ أغسطس سنة ١٩٣٧ وقد أتهز رئيسها رفعة النحاس باشا هذه الفرصة فأدخل على وزارته الجديدة (الوزارة النحاسية الرابعة) تعديلاً كبيراً كان من نتائج عدم أشراك أربعة من أعضاء الوزارة السابقة (على باشا فهمى ، محمد صفوت باشا ، محمود غالب باشا ، محمود فهمى القراشى باشا ، وزراء الحرية والأوقاف والحقانية والمواصلات سابقاً .)

بالمالك لا سيما وأن توقعات الملك في شئون الدولة يجب تنفيذها أن يوقع بجانبها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون فوجب أن يكون الملك حراً في اختيار مستشاريه الذين يثق بهم

ولكن الوزراء لهم صفتان مستقلتان : فهم يمثلون البرلمان لدى الملك ، ويمثلون الملك لدى البرلمان فوجب أن يحوز الوزراء على رضا البرلمان كما هم حائزون على رضا الملك . فالملك يختارهم من زعماء الأغلبية ويشرف البرلمان على تعيينهم من طريقتين : إشرافه على الخزينة العامة ، لأن إنشاء وزارات جديدة يستدعي موافقة البرلمان على الأقل من الوجهة المالية ، والمسئولية الوزارية .

ويوجد الآن لمصر وزارات : الداخلية ، المالية ، الخارجية ، الحربية والبحرية والطيران ، الأشغال ، المعارف ، الأوقاف ، المواصلات ، الزراعة ، الحفافية ، التجارة والصناعة ، الصحة .

ويشترط الدستور المصري في الوزير الجنسية المصرية وألا يكون الوزير من الأسرة المالكة (مواد ٥٨ و ٥٩ دستور) .

عدم الجمع - لا يمكن الجمع بين الوزارة وأية وظيفة أخرى غير عضوية البرلمان كذلك لا يمكن الجمع بين الوزارة والوصاية على العرش ولا الجمع بين الوزارة وصفة عضوفي الأسرة المالكة . والفكرة في حرمان أعضاء الأسرة المالكة من الوزارة هي أبعاد الأمراء عن كل مسئولية حكومية وحتى لا يجر خطاً الأمير الوزير سوء السمعة للعائلة المالكة مما قد يوجد حرجاً لشخص الملك .

ويقول المسبوجيرون في قاموسه السياسي أن هناك سبباً آخر لهذا التحريم وهو أن المسئولية الوزارية يجب أن تكون مسئولية حقيقية فأذا سمح للأمراء بنقله الوزارة قد تصبح المسئولية وهمية لأن شخصية الأمير تختلط بشخصية الملك .

حرية التعيين - كانت تقضى التقاليد الأنجليزية الى سنة ١٩١٥ أن الوزير الذي يمين يجب أن يستقيل من عضوية البرلمان ويرشح نفسه من جديد في الدائرة التي انتخبته وقد نسج بعض الدساتير على منوال هذه القاعدة . وعلّة ذلك (نظرياً)

على الأقل) أن تعيين الملك لوزير هو تعيين لأحد النواب في وظيفة ذات مرتب مما يلقي شيئاً من الريب والشكوك على استقلال النائب إذ يحتمل أن الملك انما اختاره ليكون عوناً له على البرلمان فلأزالة هذه الشبهة يحسن أن يعود النائب الى ناخيه ليعطيهم الفرصة في أن يعلنوا قمتهم به أو يسحبوها منه .

وقد اختفت هذه القاعدة من الأنظمة الانجليزية والبلجيكية والأيطالية والاسبانية والبرتغالية ولم يرددها دستورنا المصرى لأن وجودها يقيد حرية الملك في اختيار الوزراء اذ أن الملك بناء على هذا النظام لا يختار الوزراء إلا من بين الأعضاء الواقفين من دوائرهم وثوقاً تاماً ويتحاشى عن اختيار الوزراء من بين نواب الدوائر التي يتنازعها الأحزاب المختلفة خوف تعريضهم للفشل وقد يكونون ذوي كفاءة ودراية . وهذا التقييد على حرية الملك يلجئه الى تعيين بعض الوزراء من غير أعضاء البرلمان . والواقع أن الرية في ذمة النائب الذى يختار وزيراً لا محل لها لأن كل نائب هو في الحقيقة ممثل لحزبه ولديه شبه توكيل من الحزب بقبول الوزارة فلا اختيار لمركز الوزير جالب لملو الصب ولا احترام ناخيه . وفضلاً عن كل ذلك فان الوزير لا يمكنه أن يبقى في مركزه بغير اعتماد على تأييد البرلمان ولا شك أن غالبية البرلمان لا تسمح بتعيين وزير ترى في تعيينه امكان استعماله آلة ضد نواب الدولة .

ويختار الملك رئيس الحكومة وهذا الأخير يختار وزراءه بحرية تامة أو نظام تكوينة تامة (والسبب في هذا الاحتياط هو ما أسلفناه من أن للملك الحق في الاعتراض على تعيين وزير بذاته لأسباب وجيهة بقدرها هو) . ويختار رئيس الوزارة زملائه إما من بين أعضاء البرلمان أو خارجاً عنه . وهذه الحرية المتروكة لرئيس الوزارة في اختيار زملائه وأعوانه ضرورية : أولاً - ليتمكن من اختيار أكفأ الناس لتولى أزمة الحكم فوزارة المالية والخارجية والحرية مثلاً تستدعى كفاءات فنية خاصة فاذا حاولنا تقييد حرية الرئيس في اختيار الوزراء تكون النتيجة عدم تمكنه من تعيين أكفأ من يرام لهذه المناصب . ثانياً - لتحقيق التجانس والانسجام بين أعضاء الوزارة ورئيس الوزارة لا يرشح لتعيين للمراكز الوزارية ألا من يرى أنه يمكنه التعاون معهم بدون اختلاف وتصادم مستمر قد يؤدي الى تعطيل الأعمال . ثالثاً - رئيس الوزارة هو المسئول عن

سياستها العامة أمام البرلمان ، فيجب أن يكون له أكبر قسط من الحرية في اختيار زملائه . ولكن لا ينبغي لرئيس الوزارة أن يستعمل حريته هذه لاستبعاد الكفاءات وقصر المراكز الوزارية على الأشخاص الضعيفي الأرادة أو الذين يظهرون استعدادهم لقبول كل ما يقرره الرئيس خطأ كان أو صواباً . والمرجع في النهاية للبرلمان وبقطة الرأي العام .

وتعيين الوزراء عمل من أعمال الدولة فأمر الملك بتعيين الوزراء يجب لنفاذه أن يكون موقفاً عليه أيضاً من وزير مختص ولذلك جرت المادة في فرنسا أن يوقع رئيس الوزراء المستقيل على أمر تعيين الوزارة الجديدة وهذه المادة دعت بعض الكتاب إلى التساؤل عما يحدث إذا رفض رئيس الوزارة المعزول التوقيع على أمر تعيين الوزارة الجديدة . على أن هذا الفرض لم يتحقق مطلقاً وأن كان احتمال تحققه دعا كتاب البلجيكي إلى إباحة أن يوقع رئيس الوزراء الجديد على أمر تعيينه في هذه الحالة ^(١) والتمتع في مصر الآن أن الملك يصدر امره للشخص المكلف بتشكيل الوزارة (زعيم الأغلبية) للأخذ في تأليفها وعرض المشروع على الأعتاب الملكية وهذا الأمر الملكي لا يحمل الا توقيع الملك وحده . ولكن بمجرد أن يقر الملك أسماء الوزراء الذين يعرضهم عليه الشخص المذكور يصدر المرسوم الملكي « بتأليف الوزارة » وهو يحمل علاوة على توقيع الملك توقيع رئيس الوزارة الجديد نفسه

وزراء الدولة والوزراء بلا وزارة في الدستور المصري - ولوان الدستور صامت عن هذه النقطة إلا أنه جرياً على العرف الجاري في البلاد البرلمانية يجوز تعيين وزراء بلا وزارة كما يجوز تعيين وزراء دولة *ministres d'Etat*

وزراء الدولة ليس لهم إلا وظيفة شرفية لا تخول لحاملها لا مرتباً ولا امتيازاً خاصاً ، وتمتج الدولة هذا القرب كمكافأة على خدمات جليلة الى رجال الدولة العظام كالوزراء الأقدمين ورؤساء مجلس النواب والشيخ أو كبار الموظفين ولا يدخل وزراء الدولة ضمن مجلس الوزراء ولكنهم يدعون في أثناء الأزمات الشديدة لأخذ رأيهم بطريقة استشارية بجهة أى غير رسمية وبنيير أن تكون عليهم

مستولية ويباح لهم حضور جلسة مجلس الوزراء إذا أراد الملك في ظروف استثنائية أن يدعوم فيها ليتعرف رأيهم .

وهذه الطريقة تمكن الملك في كثير من الأوقات من توحيد الاحزاب في الأزمات المعصية كما تمكنه من الاستشارة برأى كبار المحنكين من رجال السياسة

والوزراء الماديون ينقسمون الى قسمين : وزراء يديرون وزارات ، ووزراء بلا وزارة ، والوزير بلا وزارة عضواً في مجلس الوزراء كالوزير القنى يدير وزارة سواء بسواء . والفرص من هذا النظام تمكن الدولة من الاستعانة ببعض ذوى الكفاءات وقد ظهرت فائدة هذا النظام على أتمها اثناء الحرب المظلى وبمدها فمين في الدول المحاربة كثير من الوزراء بلا وزارة للاستفادة من آرائهم في ادارة الحرب والوصول الى النصر . وسبق لنا أن تكلمنا عن الوزراء بلا وزارة عند دراستنا للنظام البرلماني بوجه عام في الكتاب الأول ولذلك نكتفي هنا بهذا القدر .

العلاقة بين الوزير والوزارة — ليست الوزارة شخصاً معنوياً مستقلاً فإم هي إلا إدارات عامة ذات اختصاصات مميزة وكل وزير يدير بمفرده أعمال وزارته ويمضى أوراقها من قرارات ومنشورات ويأمر بصرف الأموال اللازمة لها في حدود الميزانية ويرفع الدعاوى الخاصة بوزارته ويتعاقد باسمها فيما يخصها الخ .

وهذا التقسيم ضرورى لحسن سير الأعمال فلا يجوز مثلاً أن يقاضى وزير المالية بتعويض نشأ عن فعل وزارة أخرى ولا أن يتمسك بالمقاصة إذا كان الفرد مديناً لوزارة ودائناً لوزارة أخرى ولا أن يتدخل وزير في شئون وزارة أخرى غير وزارته .

ومعظم الدول البرلمانية لا تفرق بين وزير وآخر من حيث الأهمية وأن كان لرئيس الوزراء مركزاً ممتازاً عن بقية زملائه لأنه هو الذى يختارهم في الواقع ويعرض اسمائهم على رئيس الدولة لاستصدار مرسوم بتعيينهم . ومع ذلك لا يجد الانسان في دساتير عديدة ذكراً لوظيفة رئيس الوزارة . أما الدستور المصرى فانه يفترض أن هناك وظيفة رئيس مجلس الوزراء إذ نص في المادة ٦٠ على أن رئيس مجلس الوزراء يقع مع الملك فيما يختص بشئون الدولة علاوة على توقيع الوزراء المختصين ، في هذا

النص وحده ما يشعر بأن لرئيس الوزراء مكانة خاصة وسلطة أعلى من سلطة بقية الوزراء ، وإنما يتوقف ذلك الى حد كبير ، كما قلنا في موضع آخر ، على شخصيته وكفائته ومقدرته . ويسمى الرئيس في فرنسا *Pérident du Conseil* وفي بلجيكا *Premier Ministre* وفي إنجلترا *Prime Minister* . وهو الذى يرأس مجلس الوزراء فى أغلب الاوقات اللهم إلا فى الاحوال التى يرأسه فيها الملك وفى هذه الحالة يسمى المجلس *Conseil des ministres* تمييزاً له عن الحالة التى يرأسه فيها رئيس مجلس الوزراء ويسمى *Conseil de Cabinet* .

تغيير الوزارات والوزراء - تنقضى وظيفة الوزير بأسباب متعددة . وبين هذه الأسباب أسباب فردية تمس أحد الوزراء فردياً وهى الاستقالة الفردية ، عدم رضا الملك ، الاختلاف مع رئيس الوزراء ، الخلاف بينه وبين مجلس النواب ، رفض المجلس التصديق على ميزانية وزارته أو رفض مشروع من مشروعات الهامة ، وكل هذه الأسباب تؤدى الى اعتزال الوزير . وهذا يدلنا على أن تضامن الوزراء ليس معناه أنهم حتماً مسئولون عن كل ما ينسب الى أى وزير على حدة بل أن تضامنهم لا يشمل الاماثل السياسة العامة أى تلك المسائل التى لأهميتها كانت موضوع بحث مجلس الوزراء أو مفروض فيها أن تكون موضوع بحثه . ولكن التمييز بين المسائل الخاصة بالسياسة العامة وغيرها على جانب عظيم من الدقة ، فإذا حصلت مناقشة فى البرلمان على فعل منسوب لأحد الوزراء وكانت مشكوكا فى هل المسألة فردية أو أجماعية فالمادة ، اذا أرادت الوزارة أن تتحمل المسؤولية ، أن يقرر رئيس الوزراء ذلك ويدخل المناقشة ويبين للمجلس أن الوزارة تتخذ مسئولية هذا العمل على طاقها .

وهناك أسباب تؤثر على الوزارة بتمامها أهمها تغيير الأغلبية بفعل الانتخابات الدورية : فلنفرض أن الأغلبية كانت من حزب معين وحل وقت انقضاء أجل مجلس النواب وأجريت انتخابات جديدة ظهر منها أن حزب المعارضة أصبح له أكثر المقاعد ، ففى هذه الحالة تستقيل الوزارة بكل هدوء وسكون وعادة بدون انتظار مواجهة المجلس الجديد لها وسحبها منه . كذلك تستقيل الوزارة اذا اعتلى العرش ملك

جديد^(١) ولكن الاستقالة لا تحصل عقب اعتلاء العرش مباشرة لأن في الفترة التي تمر بين وفاة الملك وحلف الملك الجديد اليمين يكون مجلس الوزراء فيها هو القائم بالسلطة . فحتى حلف الملك الجديد اليمين وأتمت المراسم التي تقام عادة لهذه المناسبة تقدم الوزارة استقالتها حتى يعطى الملك الجديد الحرية التامة في اختيار الوزراء الذين يثق بهم . كذلك نحدث الاستقالة إذا توفي رئيس الوزراء فان الوزراء يقدمون استقالتهم الى الملك لتكون له الحرية أن يعين من بينهم أو من خلافتهم الشخص الذي يريد أن يهد إليه في تشكيل الوزارة . وأخيراً نحدث الاستقالة اذا حصل خلاف أساسي بينها وبين الملك أو بينها وبين البرلمان .

ومعظم الأزمات الوزارية العادية هي أزمات برلمانية تنشأ من اختلاف الوزارة مع البرلمان . ويظهر هذا الاختلاف اذا اقترح مجلس النواب على عدم الثقة بالوزارة أو اذا رفض الميزانية أو الموافقة على مشروع من المشاريع الهامة التي تعرضها عليه الوزارة . وفي هذه الأحوال إما أن تستقيل الوزارة معترفة بهزيمتها وعجزها عن الاحتفاظ بتأييد نواب البلاد أو انها تبقى في مركزها وتشير على الملك بحل مجلس النواب واجراء انتخابات جديدة لتسعين ما إذا كان الرأي العام أو جمهور الناخبين يؤيد المجلس في إسقاط الوزارة أو انهم على العكس يسحبون ثقتهم من أولئك النواب الذين حاولوا إسقاطها . ويجب أن نلاحظ هنا مع ذلك أن معظم الأزمات الوزارية الماضية في مصر منذ بدء العمل بدستور سنة ١٩٢٣ لم يكن نتيجة اختلاف بين الوزارة والبرلمان بل كان ناشئاً أما عن التدخل البريطاني أو عن عدم اتفاق بين الوزارة والسراي . ويفسر ذلك ظروف مصر الخاصة في هذا العهد قبل أمضاء المعاهدة المصرية الأنجليزية من جهة ، وتولى جلالة الملك الحالي أول ملك لمصر الحديثة نشأ وتولى في ظل الدستور وكنفه من جهة أخرى .

اختصاصات الوزراء

المركز الخاص للوزراء : الوزراء هم الوكلاء المباشرين والمسئولون عن أعمال الملك صاحب القات المصون وهم من جهة أخرى رؤساء الإدارات العامة في الدولة

فالمالك يتولى سلطته بواسطة وزرائه (٤٨ دستور) وجميع أعمال الحكم الهامة تستلزم تدخل رئيس الدولة وتستلزم أيضاً تدخل وزير مسئول . ومن جهة أخرى فالوزراء رؤساء لمصالح الحكومة ولا يمكنهم القيام بهذه الأعمال إلا إذا كانوا مؤيدين بثقة النواب . فهم من جهة مسئولون أمام الملك ومن جهة أخرى مسئولون أمام النواب ، ولكن هذه المسئولية لا تقتضى الخضوع التام ولا الاستعبد لهذه السلطات أذ أن للوزراء مركزاً خاصاً يستمدونه من الدستور ومن التقاليد السياسية وهذا يجعلهم أكثر من مجرد آلة لتنفيذ أوامر الملك أو البرلمان

العلاقة بين الوزراء ومجلسي البرلمان : من المهم أن نفهم عمل الوزير فيما يختص بعلاقته مع مجلسي البرلمان . وقد عرفنا مما تقدم أن لرئيس الوزارة حرية كبيرة في اختيار زملائه الوزراء سواء من بين أعضاء البرلمان أو خارجاً عنه ، وقد تقتضى الظروف باختيار وزير للحرية من رجال الجيش كما جرت العادة أن اختيار أكثر الوزراء يكون من أعضاء مجلس النواب دون الشيوخ . ولكن نص الدستور على أن لكل مجلس الحق في أن يدعو إليه أى وزير لطلب معلومات عن المشروعات التى يقدمها ، وأن لكل وزير الحق في أن يدخل أى مجلس من مجلسي البرلمان وأن يسمع فيه إذا طلب الكلام (٦٣ دستور) ولا يكون للوزراء صوت محدود إلا إذا كانوا أعضاء .

اختصاصات الوزراء الحكومية - نخرج عن نطاق موضوعنا إذا نحن حاولنا أن نعدد الاختصاصات المتعددة للسلطة التنفيذية لأنه لا يمكن فهم حقيقة اختصاصات الوزير المتعددة إلا إذا دررنا تفصيلات نظام المصالح التى يقوم على رأسها وهذا لا يحس القانون الدستورى وحده بل والقانون الإدارى أيضاً ، ولذلك نكتفى هنا بأن نبين اختصاصات الوزراء من الوجهة الدستورية على الخصوص وكيفية قيامهم بأعمالهم متوخين الإيجاز . وتتلخص هذه الاختصاصات فيما يأتى :

أولاً - الوزراء يشاركون الملك فى التوقيع على أوامره فى شئون الدولة فلهم بهذه الصفة كل الاختصاصات التى للملك بشاركونه فيها سواء أكانت هذه

الاختصاصات متعلقة بالامن والنظام أم بالاشراف على أعمال الهيئات المحلية أم بالشئون الداخلية والادارية أم بالشئون الخارجية ولا تشذ عن ذلك الأعمال السياسية والدستورية كحل مجلس النواب أو تأجيله .

ثانياً - للوزراء دور اقتصادى ومالى هام لأنهم بصفتهم رؤساء لوزاراتهم يحضرون أبواب الميزانية الخاصة بهذه الوزارات ويعرضونها على وزارة المالية لتدخلها في مشروع الميزانية ويدافعون عنها في البرلمان وينفذونها ويطبقونها كل فيما يخصه وهم بهذه الصفة يصدرون أذن الصرف على الخزينة ويحضرون الحساب الختامى لعرضه سنوياً على مجلسي البرلمان .

ثالثاً - أن الوزراء يستمدون شخصياً من المشرع ومن الملك أى من القوانين والمراسيم الملكية حقوقاً متعددة وسلطات خاصة كحق تعيين الموظفين وترقيتهم وعزلهم وحق الاشراف عليهم وتأديبهم وترتيب المصالح العامة وحق إصدار القرارات العامة أو الخاصة تنفيذاً للوائح والقوانين . ولا يعترض على ذلك أن السلطان لا يجزأ ولا ينزل عن شيء منه وأن هذه الحقوق والسلطات انما منحها الدستور لرئيس الدولة نفسه^(١)، لأن تفويض السيادة أو السلطان ليس تنازلاً عنه وقد أجاز الدستور المصرى للبرلمان أن يفوض الى هيئات أخرى الفصل في صحة الانتخاب مثلاً ، كما قرر أن الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه فيجوز أذن لرئيس الدولة أن يتحول الوزراء سلطة عمل اللوائح الثانوية في شكل قرارات وحق تعيين وعزل فئات معينة من الموظفين وترتيب المصالح الخ . وليس ثمة ما يمنع السلطة التشريعية ذات الاختصاص التام والحرية الكاملة (فيما عدا مسائل تعديل الدستور) أن تتنازل مؤقتاً عن جزء من سلطاتها التشريعية الى الملك أو الى الوزراء مباشرة لتنظيمها بواسطة لوائح أو مراسيم .

(١) تنص المادة الأولى من الدستور أن مصر دولة ذات سيادة وهي حرة مستقلة ملكها لا يجزأ ولا ينزل عن شيء منه وصحة هذه المادة المأخوذة عن الدستور البلجيكي وغيره من الدساتير ... سلطانها أو سيادتها لا تجزأ لأن المقصود هنا هو السلطان أو السيادة لا الملك وقد جاء النص الفرنسى للدستور المصرى صريحاً في ذلك حيث قال

Ses droits de Souveraineté sont indivisibles et inaliénables

ويتبين من ذلك أن سلطة الوزراء ليست محددة ومحصورة بل يمكن زيادتها بواسطة قوانين من السلطة التشريعية أو مراسيم صادرة من رئيس الدولة .

المسئولية الوزارية

أصل المسئولية وأنواعها - يقول مثل فرنسي قديم أن الملك لا يخطئ مطلقاً الا اذا أخطأ مستشاروه وينتج من ذلك ان الملك لا يمكن سؤاله مباشرة بل وزرائه هم المسئولون لأننا إذا جعلنا الرئيس الأعلى في الدول الملكية مسئولاً لانتج ذلك نتائج خطيرة إن لم قل ثورة

وقد حل الإنجليز هذه الصعوبة كما رأينا بتحويل المسئولية عن عاتق الملك إلى عاتق الوزراء : فيقولون أن الملك غير مسئول ولكنه من جهة أخرى ليست له أهلية القيام بمفرده بأى عمل من الأعمال ، أما الوزراء وهم الذين يقومون فعلاً بالحكم فأنهم مسئولون عن أعمالهم سياسياً وقضائياً .

وبدأت هذه المسئولية بكونها مسئولية جنائية بمحة تنفذ بطريق المحاكمة Impeachment التى كانت تجر على الوزير المسئول فضلاً عن عزله عقوبات قاسية^(١) ويرجع تاريخ هذه المحاكمة كما تقدم إلى القرن الرابع عشر وكانت تحصل بشكل اتهام موجه من مجلس النواب أمام مجلس اللوردات منعقدأ بصفة محكمة عليا .

ومن المعلوم أن الاختصاص القضائى لمجلس اللوردات يرجع الى عهد قديم عندما كان المجلس معروفاً باسم المجلس الملكى الكبير Magnum Concilium Regis

ورأينا أيضاً كيف كانت المحاكمة Impeachment سلاحاً قوياً في يد النواب في عهد عائلة ستوارت وكيف دخلت هذه الطريقة إلى كثير من الدساتير الحديثة كدستور بلجيكا ودستور الولايات المتحدة ولا يزال أثرها باقياً في الدستور المصرى (مادة ٦٦) . ولا تقتصر هذه المحاكمة في بعض البلاد على أحوال الجنايات والجنح التى يرتكبها الوزراء بل تشمل كل افعال أو خطأ جسيم يرتكبه الوزراء أثناء تأدية وظيفتهم يترتب عليه ضرر بمصالح الدولة

(١) ص ١٤ Dupriez وقد تكلمنا عن الـ impeachment في مناسبات عديدة .

ولكن حق المحاكمة الجنائية بطل استعماله في انجلترا وهى البلاد التى نشأ فيها واستعفى عنه بالمسئولية السياسية أو البرلمانية لأنه عندما أصبح مجلس النواب قادراً على إسقاط الوزراء لم يجد ضرورة لمحاكمتهم وبعبارة أخرى أن المجلس أصبح يتقى أغلاط الوزراء بعزلم بدلاً من انتظار وقوع جريمة منهم ثم يحاكمهم وذلك جرياً على المبدأ القائل إن الوقاية خير من العلاج^(١)

وقد بينا أن الوزير ولبول Walpole عندما استقال سنة ١٧٤١ كان أول من سلم باستقالة الحكم بغير تأييد البرلمان وآخر رئيس وزارة حاولوا محاكمته بناء على أسباب سياسية لأرغامه على الاستقالة ، أما الآن فقد أصبحت المسئولية السياسية أظهر المسئوليات فى الحكومات البرلمانية سواء أ كانت ملكية أم جمهورية ما عدا الولايات المتحدة وسويسرة (والمانيا قبل دستور سنة ١٩١٩) حيث المسئولية السياسية والنظام البرلماني غير مطبقين . ولكن بجانب هذه المسئولية السياسية تقرر الدول البرلمانية نفسها مسئولية الوزراء الجنائية والمدنية التى تنظمها أيضاً قواعد خاصة المسئولية السياسية - الوزراء مسئولون سياسياً أمام الرأى العام وأمام البرلمان وأمام الملك . أما فيما يختص بالرأى العام فإنه يعلن عدم رضائه عن الوزارة بما تكتبه الصحافة الحرة وما يظهور الشعب من مظاهر الأسى بكافة الطرق كتقديم العرائض وعقد الاجتماعات

والمسئولية السياسية أمام البرلمان يوجد لها فى بعض الدول اجراءات خاصة تنظمها اللوائح الداخلية ونصوص الدستور ونتيجة هذه المسئولية كما هو معلوم فقد الوظيفة أى هى عبارة عن إكراه أدبى على الاستقالة قد يلحق وزيراً معيناً كما يلحق هيئة الوزارة بتمامها

ما هي الأعمال التى تجعل الوزير مسئولاً سياسياً ؟

١ - الوزراء مسئولون عن جميع أعمال الملك

٢ - وهم أيضاً مسئولون عن أعمالهم التى يعملونها بصفتهم وزراء^(٢)

(١) كان آخر من حوكم بطريق الـ Impeachment اللورد ملليل سنة ١٨٠٥ كما ذكرنا

(٢) أسمان ص ٥٧٣

والمسئولية الوزارية تشمل كل أعمال الملك حتى وسائله وكل أعمال يمكن أن ينسب إليه

وقد حل الدستور المصري بنص صريح مشكلة من أكبر المشاكل الدستورية بأن نص على أن الوزارة تستقيل إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بها وليست الدساتير في بعض الدول الأخرى بهذه الصراحة ، ولذا يرى الكتاب هناك حيث النص غير واضح وجوب جعل الوزارة مسئولة أمام النواب والشيوخ على السواء والقاعدة في إنجلترا أن ليس لمجلس اللوردات ابداء عدم ثقته بالوزارة لأنه ليس مجلساً تمثيلاً بل هو مجلس وراثي .

أما مسؤولية الوزارة السياسية أمام الملك ثابتة لأنه وإن كان الملك غالباً يكتفي بأن يستعمل سلطته المطلقة إلا أنه يستعمل أيضاً سلطته القانونية التي يستند بها من الدستور ، فامتناع الملك عن توقيع أمر يرفع اليه ينفه الوزراء إلى أن الملك غير راض عن سياستهم .

المسئولية الجنائية للوزراء - المسئولية الجنائية منصوص عنها في المادة ٦٦ من الدستور المصري وقد سبق شرحها وهي تقرر امتيازاً للوزراء - نود أن نعود اليه هنا بصفة خاصة - إذ يجعلهم غير خاضعين للسلطة القضائية العادية ولا لقناية العمومية في أية جريمة يرتكبونها في تأدية وظيفتهم أذ سلطة الاتهام في هذه الحالة من حق مجلس النواب دون غيره . وفي إعطاء الحق لمجلس النواب وحده في اتهام الوزراء بخصوص هذه الجرائم تأمين للوزراء من رفع الدعوى العمومية عليهم كبقية أفراد الناس

أما الموظفون الآخرون فلا يحتاج رفع الدعوى عليهم إلا إلى اتفاق مع رؤسائهم وهذا النظام متبع في مصر من سنة ١٨٩٥ بقرار من مجلس الوزراء .

وحكمة تمتع الوزراء بهذا الامتياز هو أنهم في قيامهم بأعمالهم يتحركون بالأفراد وقد يحدث من هذا الاحتكاك مشادات فوجب أن يحمي الوزراء من خطر الاتهام وتدخل المحاكم الجنائية مما يجعل شرفهم ومالهم في خطر ويعوق قيامهم بأعمالهم ويعود بسوء السمعة على الحكومة بأسرها ، ولهذا نشأت هذه القاعدة التي أخذ بها الدستور المصري وهي أنه

لا يصح محاكمتهم إلا بعد صدور قرار إتهام من مجلس النواب بأغلبية الثلثين ولا تجوز محاكمتهم إلا أمام مجلس مخصوص مكون من رئيس المحكمة الأهلية العليا ومن ستة عشر عضواً ولا تصدر الأحكام إلا بأغلبية اثني عشر صوتاً ، وهؤلاء الأعضاء منهم ثمانية من أعضاء مجلس الشيوخ مميّنون بالقرعة وثمانية قضاة (مستشارين) بترتيب الأقدمية .

ومهما يكن من ضرورة حماية الوزراء من خطر رفع الدعاوى عليهم فانا نرى أن الدستور قد غالى في هذه الضمانات حتي لقد أصبح الحصول على حكم على الوزير شبه مستحيل

وتظهر لنا هذه المبالغة من مقارنة هذا النص بما يماثله في الدساتير الأخرى لنرى هل أسرف الدستور المصرى في وضع هذه الضمانة أم لا

قد نص الدستور البلجيكي في المادة ٩٠ على وجوب الحصول على قرار إتهام من مجلس النواب ولكنه لم يقيد بأغلبية خاصة وجعل الحكم عليهم من اختصاص محكمة النقض والأبرام بكامل قضائها فلم يدخل في المحكة عنصراً سياسياً هو أقرب إلى محاباة الوزراء .

ولكن لمعرفة مدى الأمتياز الذى قرره الدستور المصرى للوزراء اذا حوكموا جنائياً يجب التمييز بين جرائم القانون العام والجرائم المتعلقة بالوظيفة :

جرائم القانون العام - قيد المادة ٦٦ الضمانة التى منحت للوزراء بحالة الجرائم التى تقع منهم فى تأدية وظائفهم فخرجت بذلك الجرائم التى لا علاقة لها بأعمال وظيفتهم والتى يعبر عنها بجرائم القانون العام أو الجرائم العادية ، فإذا ارتكب وزير جريمة عادية لا علاقة لها بعمل وظيفته فإن القضاء العادى هو المختص فترفع عليه الدعوى طبقاً للأوضاع العادية وإمام جهاب الحكم العادية ، والذى يقر الإتهام هو النيابة العمومية كما أنه يجوز رفع الدعوى مباشرة من المجنى عليه أمام المحكمة فى حالة ارتكاب جنحة .

الجرائم المتعلقة بالوظيفة - يجب التفريق فى هذه الجرائم نفسها بين نوعين مختلفين:

النوع الأول الجرائم المنصوص عنها في قانون العقوبات كالجناية والاختلاس والاعتداء على الحرية ، والنوع الثاني الجرائم الناتجة عن سوء استعمال السلطة مما لا يدخل تحت نصوص قانون العقوبات كارتكاب خطأ جسيم في حق الدولة أو إهمال أو اعتداء على الدستور الخ .

وقد أشار الدستور المصري إلى إصدار قانون خاص يبين فيه أحوال مسئولية الوزراء التي لم يتناولها قانون العقوبات وقد تكلمنا أكثر من مرة فيما تقدم عن مشروع قانون محاكمة الوزراء الذي أعدته الوزارة النحاسية الثانية قبل استقلالها سنة ١٩٣٠ والذي لم يصدر للآن بالرغم من عودة رئيسها للحكم منذ ١٠ مايو سنة ١٩٣٦ . ولا بد أيضاً تنفيذاً لأحكام الدستور من سن قانون آخر لتنظيم الإجراءات أى إجراءات محاكمة الوزراء أمام المجلس المخصوص أذ أشار الدستور إلى ذلك بقوله « وإلى أن يصدر قانون خاص ينظم مجلس الأحكام المخصوص بنفسه طريقة السير في محاكمة الوزراء » (مادة ٧٠) .

ويوقف الوزير الذي يتهمه مجلس النواب عن العمل إلى أن يقضى مجلس الأحكام المخصوص في أمره ، ولا يمنع استعفاؤه من اقامة الدعوى عليه أو الاستمرار في محاكمته (٧١ دستور)

أمر الملك - المفو - ليس الفرض من هذا النظام (المحاكمة الجنائية) مجرد عقاب الوزير الذي أجرم أو أهمل بل غرضه أيضاً عقاب الوزير الذي يتحمل مسئولية عمل صادر من الملك . فقد بينا أن الملك ليست لديه أهلية إصدار أوامر بمفرده بل يجب أن يوقع وزير مسئول على هذه الأوامر ، وهو بتوقيعه يتحمل مسئولية ذلك العمل ، لهذا كان من الطبيعي أن الوزير الذي يطلب محاكمته لا يمكنه أن يدفع عنه التهمة بأنه تلقى أوامر الملك ولذلك نصت المادة ٦٣ دستور على أن أوامر الملك شفهية أو كتابية لا تفلح الوزراء من المسئولية بحال . وهذا النص مستقى من التقاليد الانجليزية وقد نقل أولاً إلى الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٧٩١ ثم تسرب إلى الدساتير الأخرى . ولما كان الفرض من هذا النص هو حماية المصلحة العامة كان من الضروري

أيضاً أن يقيد حق الملك في إصدار العفو عن الوزير الذي يصدر عليه حكم من مجلس الأحكام ، وإلا إذا أبجنا ذلك فقد يحصل أن يرتكب الوزير جريمة بناء على أمر الملك فلا يلبث الملك بعد أن يصدر على الوزير الحكم من المجلس أن يفوعه ، لهذا نص الدستور المصري (مادة ٧٢) على أنه لا يجوز العفو عن الوزير المحكوم عليه من مجلس الأحكام المخصوص إلا بموافقة مجلس النواب .

وهذا القيد - الذي يمنع حق العفو عن الوزير المحكوم عليه - خاص بالأحكام الصادرة من المجلس المخصوص وبعبارة أخرى بالأحكام المترتبة على جرائم وقعت في أثناء تأدية الوظيفة .

أما الجرائم العادية والتي تحكم فيها ، بحسب دستورنا ، المحاكم العادية فتحق العفو فيها محول للملك بغير قيد بموافقة مجلس النواب .

مسئولية الوزراء المدنية - مسئولية الوزراء المدنية هي مسئوليتهم بأن يدفعوا من مالهم تعويضاً عما ارتكبوه من خطأ أو ما أحدثوه من ضرر غير مشروع سواء أكان هذا الخطأ يكون جريمة ويجر مسئولية جنائية أم لا ولم يتعرض الدستور عندنا لهذه المسئولية فهي خاضعة للقانون العام سواء في طريقة رفع الدعوى أو فيما يتعلق بالمحكمة التي تقضى في الطلب . وقد أشارت بعض الدساتير إلى إصدار قوانين تنظم المسئولية المدنية للوزراء وإن لم يكن في دستورنا نص كهذا إلا أن المشرع حر في أن يضع قانوناً ينظم به هذه المسئولية ويحددها وكل ما تقدم خاص بما يرفع على الوزير بمطالبته بدفع التعويض من ماله الخاص أما ما يتعلق بالمسئولية المدنية الواقعة على الحكومة من جراء خطأ وقع فيه أحد موظفيها ، أو بعبارة أصح من جراء خطأ مترتب على سير المصالح العامة ، فهذا من موضوعات القانون الإداري .

وكلاء الوزارات البرلمانيون (أحوال) : تقدم القول عنهم من الوجهة العامة ومن الوجهة المصرية بصفة خاصة في الكتاب الأول ، يراجع ما قلناه هناك

الفصل الثاني

السلطة التشريعية — البرلمان

يشترط الملك والبرلمان في القيام بالسلطة التشريعية فلا يصدر قانون إلا إذا أقره البرلمان وصدق عليه الملك (٢٥ دستور مصرى) وقد أجمعت لجنة الدستور على أن يتكون البرلمان من هيتين تدعى إحداها مجلس النواب والأخرى مجلس الشيوخ . وتكون الهيئة الثانية من مجلسين هو التكوين الذى سارت عليه الدساتير القديمة والحديثة إلا القليل جداً منها (راجع الكتاب الأول ص ١٩٦ وما بعدها نظام المجلسين ونظام المجلس الفردى) فقد دلت تجارب الدول المريقة فى الحكومة البرلمانية على أن نظرية المجلس الواحد لها مضار كثيرة فى العمل فإن الهيئة التشريعية بطبيعة نياتها عن الأمة مبالاة الى الاعتداء على السلطات الأخرى فإذا كانت محصورة فى مجلس واحد استبدت بتلك السلطات استبداداً مميء الاثر . أما تداولها فى مجلسين فيكفل زوال هذا المحذور وعدم اضطراب العلاقات بين هيئات الحكومة . ومهما يكن فى تداول القوانين التى يختلف المجلسان عليها من اضاءة بعض الوقت فإن خلافاهما فى رأى دليل على عدم القطع بصلاح هذه القوانين والقوانين غير المقطوع بصلاحيها كثيراً ما تضر لأسباب مختلفة ، إذ قد تكون رجمة فتوقف التقدم وقد تكون مبالاة للطرفة فتحدث رجة اجتماعية ضارة بالحياة العامة . فالوقت الذى يضيع فى تحييصها ورددها لحدود الحكمة ومقتضيات التطور لا يعتبر ذاهباً هباء . وإذا تركز على ضياعه بعض الضرر فذلك ضرر قليل جداً بجانب صدور قانون من مجلس واحد غير جامع لسلامة المبدأ وسداد الرأى . ثم أن فى ازدواج المجلسين وسيلة للمغايرة بينهما فى طريقة التكوين تسمح بأن يمثل فى أحدهما مالا يتيسر تمثيله فى الآخر من الكفاءات والمصالح الخاصة .

وأهم اختصاص للسلطة التشريعية مسائل التشريع كما هو معلوم فنصت المادة ٢٥ دستور انه لا يصدر قانون إلا إذا أقره البرلمان وصدق عليه الملك .

والقانون موضوعاً وإجالاتاً هو كل أمر يقرر قاعدة عامة يلتزم الناس العمل بها ولكن من الوجهة الدستورية القانون هو كل تشريع يكون وضعه من خصائص الهيئة التي تلك بمقتضى دستور الدولة السلطة التشريعية (البرلمان عادة) . ولذا يجب التمييز بين القانون (Loi) والأمر العالى أو المرسوم (Décret) فالأول تفره السلطة التشريعية والثانى يصدره رئيس الجمهورية أو الملك بدون احتياج إلى عرضه على السلطة التشريعية . والمراسيم على نوعين : مراسيم تشتمل على لائحة إدارة عمومية (décrets portant règlement d'administration publique) ومراسيم غير مشتملة على لائحة إدارة عمومية كالمرسوم الصادر بتعيين موظف أو بالفو عن شخص محكوم عليه الخ . والفرق بين القانون والمرسوم بلائحة أو اللائحة على العموم أن القانون يتضمن عادة مبادىء تشريعية عامة أو أساسية أما اللائحة فلا تبلغ مبلغ التشريع الأساسى وإنما يقصد بها تقرير القواعد التى تسهل تنفيذ القوانين الصادرة من السلطة التشريعية وقد يضعها الملك بتفويض أو دعوة من السلطة التشريعية لتكمله نصوص القانون الصادر منها وقصيل ما أجهله ذلك القانون ولكنه لا يمكن على كل حال أن ينسخ أو يغير من أحكام القانون أو القوانين الصادرة من البرلمان أذ اللائحة تعتبر تشريعاً ثانوياً . وقد يضع الملك اللوائح من تلقاء نفسه بدون احتياج لدعوة البرلمان اعتماداً على نص المادة ٣٧ دستور « الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين » أما المرسوم غير المشتمل على لائحة إدارة عمومية فهو الذى يتضمن أحكاماً خاصة فردية كحل مجلس النواب أو تأجيله أو تعيين موظف كبير أو عزله الخ .

طريقة الانتخاب : ترى لجنة الدستور أن أمثل الطرق للانتخاب أن يكون بدرجتين ، الأولى درجة الناخبين والثانية درجة المندوبين الناخبين . وإنما دعا اللجنة لتقرير مبدأ المدرجتين وتفضيله على مبدأ الانتخاب المباشر الذى رأى بعض الأعضاء الأخذ به سببان : تاريخ مصر الانتخابى فإن مصر لم تعد الانتخاب السياسى المباشر بل كانت كل قوانين الانتخاب الماضية لمجلس النواب فى سنة ١٨٨٢ وللمجلس الشورى والجمعية العمومية فى سنة ١٨٨٣ والجمعية التشريعية فى سنة ١٩١٣ تنص على حصول الانتخاب بدرجتين . وقد أسفرت انتخاب الجمعية التشريعية على الرغم من قلة

عدد المنتخبين فيها عن نتيجة لا بأس بها ولقد رأت اللجنة أنه من المنتظر أن تسفر الانتخابات لمجلس النواب من درجتين عن نتيجة أحسن لأن الشعب اليوم أكثر شعوراً بمحققه السياسي وبضرورة اختيار النواب الذين يحسنون تمثيله . أما السبب الثاني فراجع إلى حال البلاد العامة لأن الأكترية من السكان لا يعرفون في الغالب شيئاً كثيراً عن الأشخاص الذين يتقدمون للنيابة عنهم وقد ينخدعون بمن لا يعرفونه لما يزينه لهم من الأقوال . ولما كان أساس النيابة الثقة والثقة لا تتأني إلا عن معرفة فالناخبون الذين يولون اهتمام لمن لا يعرفونه يخرجون بالانتخاب عن المعنى المقصود منه . أما مندوبو الناخبين فهم بالضرورة من درجة أرقى وهم أكثر معرفة بالناس .

على أن تعدد الدرجات كان متبعاً في بلاد شتى فيما يتعلق بمجلس الشيوخ وكان متبعاً في فرنسا بالنسبة للمجلس الآخر في دستور سنة ١٧٩١ ودستور السنة الثالثة من الثورة لذلك رأت اللجنة من المجازفة أن تزج البلاد في غمار التجربة في الظروف القائمة فقررت أن تسبق طريقة الانتخاب القديمة التي خبرتها البلاد من عهد طويل .

هذه هي الأسباب التي دعت لجنة الدستور عندنا لتقرير مبدأ الدرجتين لمجلس النواب كما أنها قررت جعل انتخاب مجلس الشيوخ بثلاث درجات أي بواسطة مندوبين ينتخبهم المندوبون الناخبون وذلك لأن الناخبين لأعضاء مجلس الشيوخ يجب (على قول اللجنة) أن يكونوا أقرب اتصالاً بالطوائف التي يجوز الانتخاب من بينها وأكثر معرفة لها وأصح حكماً عليها وهذا ما لا يتيسر عادة للمندوبين الناخبين . وقد أنتخب فضلاً أعضاء البرلمان المصري الأول طبقاً لهذه القواعد ولكن رأينا كيف عدل البرلمان عن هذه الطريقة وقرر بقانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ (المعدل لبعض نصوص قانون الانتخاب رقم ١١ سنة ١٩٢٣) جعل انتخاب النواب والشيوخ بدرجة واحدة . وقد أخذ بالانتخاب المباشر أيضاً بالرسوم بقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٣٥ الحالي^(١) .

(١) الوقائع المصرية عدد ٩١٦ غير اعتيادي صادر في ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٣٥ .

وانما النيت طريقة الانتخاب ذات المرشحين لأن من أثرها تطويل مدة الانتخاب وتعقيدها وحصر الوكالة الانتخابية في أيدي فريق قليل من الناس الناخبين المندوبين وهذا مخالف لمبدأ الانتخاب العام الذي يجب عملا بالمستور أن يتخذ أساسا لنظام الانتخاب كما أن من أثر الانتخاب غير المباشر تسهيل المساومة في الأصوات، ولأن طبقة المندوبين الناخبين لا يمتازون عن غيرهم ممن اختاروهم بالنسبة لأغلبية الأمة .

على أن النظم التي من هذا القبيل قد عدل عنها على وجه العموم في الشرائع الحديثة ولذلك جعل انتخاب النواب والشيوخ على قاعدة التصويت المباشر ليكون التمثيل صحيحا ولتشترك الأمة فيه بأسرها على اختلاف طبقاتها .

ثم إنه يتعين ترشيح العضو الحائز لصفات الانتخاب وحكمة الترشيح قبل الانتخاب لتحديد عدد من يجوز انتخاب عضو الدائرة من بينهم حتى يتمكن الناخبون من الوقوف على آراء النائب وصفاته وحتى لا يظهر على مسرح الانتخاب في آخر لحظة أشخاص لا تكون النتيجة من ظهورهم إلا بعثرة أصوات الناخبين . وهذه الأسباب دعت بعض الممالك للأخذ بفكرة الترشيح بل قد اشترط في انكسار على من يرشح نفسه للانتخاب ، كما رأينا في الكتاب الأول، أن يدفع أمانة (١٥٠ جنهما) فإذا لم يحصل في الانتخاب على نسبة معينة من الأصوات (الثمن) خسر المبلغ الذي دفعه، وفي هذا دليل على مبلغ حرص القوم هناك على عدم بعثرة الأصوات بغير جدوى . ومع اتفاق لجنة الثلاثين في الرأي على ضرورة الترشيح فقد أبدى في أثناء المناقشة رأيان : أحدهما أنه يجوز لكل حائز لصفات النيابة أن يرشح نفسه في أية مهلة من مهربات الفطر ما دام النائب يعتبر نائباً عن مصالح البلاد العامة لا ممثلاً لمصالح دائرة انتخابية خاصة . وأيد أصحاب هذه النظرية رأيهم بما هو متبع في فرنسا وإنجلترا وغيرها كما قالوا بوجوب تطبيقها في مصر لأن كثيرين من الذين يرشحون للنسبة ممن لم مصالح في جهات القطر المختلفة يقيمون في القاهرة وغيرها من المدن الكبيرة وتقيّد أسماؤهم في دفاتر الانتخاب بها فخرمانهم لذلك من حق ترشيحهم في الجهة التي

يتوسمون النجاح فيها حرمان من حق بلا موجب وحرمان البلاد من كفاءات قد لا يتوافر مثلها في الجهات التي يريدون ترشيح أنفسهم فيها وان لم تكن أسماؤهم مقيدة بدفاتر انتخابها . والرأى الثانى إباحة ترشيح الشخص نفسه في دائرتين من دوائر انتخاب المديرية أو المحافظة المقير فيها اسمه واعطاؤه حق الاختيار إذا نجح فيها على نحو ما كان حاصلًا بحكم قانون انتخابات الجمعية التشريعية .

وقد تراعى لجنة الدستور رفض هذين الرأيين استناداً إلى أن علم العضو علماً دقيقاً بأحوال الجهة التي ينوب العضو عنها من أدعى الأسباب لتحقيق الغرض من النظام النيابي ولا يتأتى هذا العلم لمن كان موطنه السياسى في القاهرة مثلاً إذا هو نائب عن اسوان أو المنيا . أما ترشيح الشخص نفسه في أكثر من دائرة في الجهة المقيد فيها اسمه ففيه شئ من المجازفة السياسية غير المستحسنة وفيه أيضاً معنى التجربة في أى الجهات يحوز الثقة وتلك تجربة (على حد قولها) ينبغي أن لا تكون في الانتخابات .

هذا رأى اللجنة إلا أن القانون رقم ٤ سنة ١٩٣٤ وكذا قانون الانتخاب الأخير (رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥) أجاز الترشيح في دائرتين يختارهما المرشح من بين دوائر القطر لأن النائب ينوب عن الأمة بأسرها في المجلس ويمد نائباً عن جميع القطر المصرى ويتكلم باسمه ويرعى مصالحه ، ولأنه كثيراً ما نجد دوائر انتخابية تنعدم فيها الكفاءة فهذه الطريقة يمكن أن يتقدم لمثل هذه الدوائر من تتوفر فيه الكفاءة ولو كان غير منتسب لها ، وفي هذا المبدأ ما يعوض الفائدة المرجوة من الانتخاب بالقائمة فيختار المرشح أية دائرة من دوائر القطر التي يأنس فيها النجاح غير مقيد بدائرة موطنه الانتخابي مع بقاء مبدأ الترشيح في دائرتين حتى لا تضيق على المرشح فرصة فوزه في إحداها .

كذلك النى قانون الانتخاب الأخير اسوة بالقانون رقم ٤ سنة ١٩٣٤ التزكية وعدلها بأمان الترشيح فقد ظهر من عملية الانتخاب فساد نظرية التزكية لأنها لا تتفق مع الانتخاب من درجتين . فان الدائرة المكونة من ٤٠٠ الى ٤٥٠ مندوباً ثلاثينياً تمكن لدوى النفوذ فيها بتأثيرهم وبما لم الحصول على تزكية من هؤلاء المندوبين

أن يمنحوا سواهم ممن يقل عنهم في النفوذ والجاه من التقدم للانتخاب ، لذلك أبدلت طريقة التزكية بمبلغ من المال يودعه المرشح في إحدى خزان الحكومة حتى اذا لم يحصل على نسبة معينة من أصوات الناخبين الذين تقدموا للانتخاب يصادر هذا المبلغ لجهة خيرية بالمديرية أو المحافظة . وبإبداع تلك الأمانة يكون هناك ضمان على أن يقدر كل من يتقدم للانتخاب مركزه من النجاح وعدمه فيكون ضياع الأمانة موكولاً الى تقديره وحتى لا يتقدم الى الانتخاب من لا يكون غرضه سوى مجرد الماكسة والمشاغبة وقد جعلت الأمانة ١٥٠ جنباً لعضو مجلس النواب أو الشيوخ^(١) . ولا يعترض على هذه الطريقة بأنها تجعل الانتخاب ميزة للأغنياء لأن للمرشح الفقير أن يعتمد على حزبه في الحصول على هذا المبلغ الذي هو في الواقع مبلغ ضئيل . وبذلك نكون قد رجعنا بطريقة الترشيح الى أبسط أشكالها فان القانون رقم ١١ سنة ١٩٢٣ كان يفترض أن المرشحين يرشحهم أو يزكّيهم جماعات من الناخبين فهو يحاول تنظيم تكوين هذه الجماعات وإثبات وجودها ولكن الواقع أن المرشح هو الذي يرشح نفسه بمساعدة الحزب الذي ينتمى إليه أو بغير مساعدته . وهذا من جهة ومن جهة أخرى فان الإجراءات اللازمة لإثبات وجود فريق من الناخبين الذين يزكون المرشح هي اجراءات طويلة ومعقدة للانتخاب ومسببة لاحتكار الأصوات ومناقضة لمبدأ سرية الانتخاب .

ثم ان الانتخاب لعضوية البرلمان في مصر كما نعلم فردى (Serutin uninominal) لا بالقائمة (Serutin de liste) بمعنى أنه ينتخب نائب واحد في كل دائرة انتخاب على أن الطريقة المتبعة في بعض البلاد الأجنبية هي طريقة الانتخاب بالقائمة^(٢) وهي أن يقدم كاسبق القول كل حزب قائمة بأسماء المرشحين عن الدائرة الواحدة لينتخب الناخب عدداً محدداً من النواب وهذه الطريقة وأن كانت في ظاهرها أفضل من الطرق الأخرى، إذ يرى الناخب أن له الحق في انتخاب عدد معين من

(١) انظر المواد ٢٣ و ٥٥ من المرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥
(٢) نكلمنا تفصيلاً عن طريقة الانتخاب بالقائمة والانتخاب الفردي في الكتاب
الأول . فليراجع ما قلناه هنالك

النواب ، ولأنها أيضاً تصبغ عملية الانتخاب بصيغة سياسية ، ولأنها تضمن حرية التصويت نظراً لسمة الدائرة وتجهل التأثير على الانتخاب معدوماً ، مع هذه المحاسن فعيوبها كثيرة تذهب من قدر هذه المحاسن نذكر منها الأهم :

١ - رضوخ الناخبين الى انتخاب المرشحين في القائمة التي تتقدم من الحزب التابعين له فينتخبون نواباً لا يعرفونهم مع أنه من اللازم أن يكون الناخب على علم تام من كفاءة ومقدرة من ينتخبه . ثم أن وجود اسم شخص حاز الثقة في إحدى القوائم قد يدعو الى انتخاب كل من معه في القائمة ويكونون غير جديرين بثقة الناخبين الذين انتخبوهم حرصاً على انتخاب ذلك الشخص المعلوم .

٢ - انتخاب نواب عن دوائر واسعة قد يجعلون شئونها فيضيع المعنى المقصود من الانابة ، إذ يفضل أن يكون النائب عن الدائرة ملماً بمسائلها المحلية كل المام ويعرف مطالب أهل هذه الدائرة وطرق الإصلاح اللازمة لها .

٣ - طريقة الانتخاب بالقائمة فيها مخالفة لأصول الانتخاب الذي أساسه المعرفة الشخصية والثقة بمن يختار فضلاً عن عدم ملائمتها لمصر ولم تبلغ بعد في الحكم النيابي درجة تجعل لهذه الطريقة قبولاً عند الأفراد لعدم تكوين الأحزاب المنظمة فيها إذا استثنينا « الوفد » .

وقد فرق القانون رقم ٤ سنة ١٩٢٤ وكذا قانون الانتخاب الأخير (مادة أولى) من وجهة السن بين أهلية الانتخاب لمجلس النواب وللمجلس الشيوخ لأنه وأن كانت الصفات المطلوب توافرها فيمن ينتخب لمجلس الشيوخ تختلف عن مثلها فيمن ينتخب لمجلس النواب فإنه مما لا ريب فيه أنه لو أُنْتُخِبَتْ أعضاء المجلسين مجموعة واحدة من الناخبين لبقيت ميول المجلسين وصيغتهما متقاربة . ولذلك فقد اتجه العلم والعمل في المسائل الدستورية الى التفرقة بمختلف الطرق بين مجلس الشيوخ وبين مجلس النواب من جهة هيئة الناخبين أيضاً . ولعدم امكان ايجاد طريقة أخرى للتفرقة تراهي للبرلمان المصري أنه يمكننا أسوة بالقانون البلجيكي على الأخص أن نلجأ في هذه المسألة الى تقدير اختلاف السن بحيث يكون مجلس الشيوخ ، حتى بالنسبة لسن الهيئة الناجبة لهم ، مظهراً للصفة الخاصة به كمجلس « للمحافظين » .

وهذه الشروط الخاصة بالسن لا تخل ببدء الانتخاب العام طبقاً لتعاليم الفقه الدستوري ولذا جعل سن الناخبين إحدى وعشرين سنة للانتخاب لمجلس النواب وخمس وعشرين سنة للانتخاب لمجلس الشيوخ.

ومن الفوارق المهمة بين مجلس الشيوخ ومجلس النواب كما هو معلوم أن مجلس الشيوخ وظيفته تلطيف حدة الخلاف بين السلطين التشريعية والتنفيذية . ونظراً لتكوينه من أشخاص ممتازين محافظين فمن الطبيعي ألا يقترح مجلس الشيوخ قوانين حزبية متطرفة بل يجب عليه أن يقاوم مقاومة معقولة المشروعات المتطرفة التي يقترحها مجلس النواب . فإذا كان حزب الأغلبية في مجلس النواب أقلية في مجلس الشيوخ (ويحصل هذا كثيراً في فرنسا) يتمين في هذه الحالة على مجلس الشيوخ أن يسير في مأموريته بحزم وحذر فيمكن الحكومة التي تعتمد على أغلبية النواب من السير في طريقها في حكم البلاد . وقد جاء في تقرير قدمه أحد أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي في سنة ١٨٨١ ما يأتي : « عندما يطالب الرأي العام بمطالبة جديدة مستمرة بادخال تشريع جديد وعندما تظهر هذه الرغبة بوضوح في اثناء الانتخابات العامة وعندما يصادق مجلس النواب على هذه المشروعات بأغلبية عظيمة فليس على مجلس الشيوخ - مهما كانت الآراء الخاصة التي لأعضائه - إلا أن يطأطيء الرأس وإلا خرج عن وظيفته الملقطة » (١).

الفرع الأول

تكوين المجلسين

١ - مجلس النواب

جرت الدساتير كلها على أن يكون أعضاء مجلس النواب جميعاً منتخبتين بالاقتراع العام . لكنها اختلفت في تعيين نسبة عدد الأعضاء لمجموع السكان فالنسبة في

انكلترا وفرنسا واحد لكل سبعين ألفاً وفي بلجيكا واحد لكل أربعين ألفاً .
وفي سويسرا واحد لكل عشرين ألفاً . وفي الولايات المتحدة الاميركية واحد لنحو
مائتين وثلاثين ألفاً . وقد عيّنت لجنة الثلاثين باتخاذ نسبة تكون على قدر يظهر معه
ما في الأمة من النزعات المختلفة ويتمكن به ذوو الكفاءة من الوقوف أمام ذوى الجمال
والمال مع عدم التناهي في السكثرة تنافياً قد يعطل العمل ويعوق سيره في وقت تحتاج
البلاد فيه الى الحزم وتجنب دواعي الارتباك . عيّنت بذلك فرأت أن تقرير نائب
لكل ستين ألفاً (٨٣ دستور مصرى) كاف لتحقيق التمثيل ومانع من الارتباك
لأنه يخرج نيفاً ومائتى نائب . وهو تقدير على ملائمته لظروفنا الخاصة معتدل اذا
قيس بعدد أعضاء مجالس النواب الحالية في الأمم الأخرى (بمجلس العموم بالبرلمان
الآن ٦١٥ عضواً ومجلس نواب اميركا ٤٣٥ عضواً وفرنسا ٦١١ واطاليا ٤٠٠
واسبانيا ^(١) ٤١١) وقد رأت لجنة الثلاثين لجواز العضوية أن يكون النائب بألفاً من
العمر ثلاثين سنة على الأقل (٢٣ من قانون الانتخاب) وكان هذا الشرط موضع
بحث وجدل في اللجنة فقد اقترح أن تكون السن خمساً وعشرين سنة كما اقترح أن
تكون خمساً وثلاثين سنة . وكان أصحاب الرأي الأول يؤيدون رأيهم بأن الحادية
والعشرين هي سن العضوية للبرلمان في انجلترا وان الأمم الأخرى كلها لم تر محلاً
لاشتراط أكثر من خمس وعشرين سنة وان الحياة السياسية أثبتت أن أشخاصاً لم يبلغوا
هذه السن قادوا الأمم وكانوا فيها عوامل تقدم ونجاح . وأيد أصحاب الرأي الثانى
رأيهم بأن الحياة الشرقية تغلب فيها العاطفة الى ما بعد الخامسة والعشرين . وأنت
مركز البلاد السياسي من الدقة والخطورة بحيث يحتاج الى الأناة وطول الروية . وقد
رأت اللجنة أن الحجج التى تقدم بها أنصار الخمس والعشرين سنة مع صحتها لاتصلح
لمصر لأن الأشخاص الذين يحسنون تقدير مصالح البلاد في هذه السن نادر
لا يفتى عليهم حكم . وان تربية الأوربيين السياسية الطويلة وانتشار الآراء الاجتماعية
بينهم وتمكنهم جميعاً من الاطلاع على كل ما يكتب وتكوينهم مبادئ خاصة

(١) العدد المذكور هو عدد أعضاء مجلس النواب (الكورتيز) المنتخب في
فبراير - مارس سنة ١٩٣٩ .

لأنفسهم كل ذلك من شأنه أن المتقدم للانتخاب حتى من كان في الخامسة والعشرين له آراء خاصة به أو مشاركة في تقدير المصلحة العامة وقدرة على الدفاع عن تلك الآراء . أما في مصر فالأمر مختلف ويجب أن يسن القانون بشي من حماية الناخبين في اختيارهم حتى لا يقع الاختيار على غير ذى رأى ناضج . اما سن الخامسة والثلاثين فقد رؤى أنها تحرم طبقات كثيرة في مقدورها أن تقدم لبلد خدمات جليلة . لذلك أخذ بسن الثلاثين حداً أدنى لجواز النيابة .

وتراعى لجنة المبادئ العامة أن تشترط كذلك في العضو ان يحسن القراءة والكتابة وذلك لينسبى للنائب القيام بالعمل العام الذى يتطلبه بطريقة محدودة إذ أن مجرد معرفة القراءة والكتابة على نحو ما كان منصوباً عليه في قانون الجمعية التشريعية لا يكفي اليوم لمعضو الهيئة التى تسن قوانين البلاد وتراقب الهيئة التنفيذية المسؤولة وتملك تقرير الثقة بها او عدم الثقة بها .

وقد اختلف في ضرورة اشتراط نصاب مالى للمعضوية فرأى الذين يريدون ذلك ان يبيى الأمر على ما كان عليه في قانون الجمعية التشريعية لأن الذين يدفعون الضرائب هم اصحاب المصالح في البلاد فهم اكثر عناية بتقدمها ورفقها . وكانت اللجنة تميل الى الأخذ بهذا الرأى في هذا الأمر مع اعفاء حملة الشهادات العالية الذين مضى على نيلهم اياها خمس سنوات من كل ضريبة . ولكن لوحظ على هذا الرأى أن دافعي الضرائب والممولين ممثلون تمثيلاً كافياً في مجلس الشيوخ وهم بطبيعة مركزهم وماهم من التفوذ والجاء لا بد أن يمثلوا التمثيل الكافى في مجلس النواب ، ثم ان الضرائب المقررة في مصر هي الضرائب العقارية وقدرها لا يتجاوز في الوقت الحاضر سدس إيرادات الميزانية المصرية وأن من الظلم حصر حق النيابة في دافعي سدس الأيراد وعدم اعتبار مصالح دافعي خمسة الأسداس ولذلك تساءلت اللجنة عما اذا كان من الممكن وضع أساس مادى آخر بجانب الضريبة فكثرت في قيمة إيراد الشخص وفي مبلغ الايجار الذى يدفعه الساكن الى غير ذلك مما يقتضى تحقيقه تدخلا في شئون الناس الخاصة ويكلف خزانة الحكومة لمعرفة الصحيح منه والصورى نفقات باهظة بلا مقتضى وهو مع ذلك غير مؤد للقرض المطلوب ولا ييسر

مع هذه الاعتبارات وضع ضابط لتحديد أصحاب المصالح الذين يجب أن ينحصر فيهم الانتخاب . والقوانين الحديثة لا تفر على مبدأ اشتراط النصاب المالى فى عضو مجلس النواب لأن ثقة الناخبين متى توفرت كان فيها الكفاية وأن الهيئة النيابية لا تقتصر على النظر فى المصالح المادية بل تنظر فى أمور لا تقل عن تلك المصالح خطراً . لكل هذه الاعتبارات رؤى عدم اشتراط الضريبة للمعضوية فى مجلس النواب - وينتخب مجلس النواب رئيساً ووكيلين سنوياً فى أول كل دور انعقاد عادى - ورئيس المجلس ووكيله يجوز إعادة انتخابهم (٨٧ دستور مصرى)

٢ - مجلس الشيوخ

يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسيهم وينتخب الثلاثة الأخماس الباقون بواسطة الاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب (٧٤ دستور مصرى)

وكل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفاً أو أكثر تنتخب عضواً عن كل مائة وثمانين ألفاً أو كسر من هذا العدد لا يقل عن تسعين ألفاً الخ (مادة ٧٥ دستور مصرى)

ثم رأت اللجنة أن يكون انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ من طبقات معينة والأسباب التى حدثت إلى وضع هذه القواعد ليست مجرد أسباب تقليدية فان لكل أمة من الأمم المتقدمة نظاماً خاصاً فى المجلس الثانى يرجع إلى تاريخها وإلى تطوراتها السياسية والاجتماعية وإلى أسباب عديدة إذا كان لبعضها مثل فى مصر فمعظمها لا مثيل له . فمجلس القوردات فى إنجلترا يجلس فيه أشخاص من طبقة الأشراف ، فأعضاؤه معظمهم وراثيون وكان ذلك النظام التاريخى فى إنجلترا (أقدم الممالك عهداً بالنظم الدستورية) أثراً من نظام حكم الأقطاع . فلما وضعت الدساتير فى البلاد الملكية واستعيد نظام ازدواج الهيئة التشريعية لم يكن سبيل لبناء تكوين مجلس الشيوخ فيها على مثال ما بنى عليه فى إنجلترا تماماً وإن لم تكن خالية من آثار حكم الأشراف . لذلك جعلت تلك الدساتير إلى جانب الأعضاء المنتخبين أعضاء معينين

كما في الدستور البلجيكي الصادر في سنة ١٩٣١ ، أو أعضاء قانونيين أى يتمتعون بعضوية مجلس الشيوخ بحكم القانون (الدستور) نظراً لمراكزهم في الدولة كما في دستور رومانيا الصادر سنة ١٩٢٣ .

ومجلس الشيوخ النمساوى قبل الحرب كان يضم إلى جانب النواب المعيّنين عدداً آخر ممن لهم حق العضوية بمولدهم أو بمرکزهم الدينى . على أن نظام التعيين اعتبر وحده أساس تكوين مجلس الشيوخ في الدستور الايطالى كما نعلم ، فمجلس شيوخ ايطاليا معين كله بمرقة الملك ومن طوائف معينة . ومجلس شيوخ اليابان مكون من أفراد العائلة المالكة والأشراف والأشخاص المعيّنين بمرقة الامبراطور . على أن التطور نحو الأخذ بمبدأ الانتخاب ظهر كاملاً من زمن طويل في بعض الدساتير كهولاندا ورومانيا والسويد والنرويج والولايات المتحدة وبلجيكا وفرنسا إذ جميع أو معظم أعضاء مجلس الشيوخ في هذه الدول منتخبون ، فمجلس شيوخ فرنسا مكون من ٣١٠ عضواً منتخبين كلهم بمرقة مندوبى المجالس البلدية وأعضاء مجالس المديرىات وغيرهم كما سبق تفصيله ، ويكفى شرطاً للعضوية أن يكون الشخص فرنسياً بالغا من العمر أربعين سنة . ومثله مجلس شيوخ بلجيكا مع اشتراط أن يدفع العضو ضريبة قدرها ١٢٠٠ فرنك في السنة أو أن يكون مالكا أو صاحب حق انتفاع بقار في بلجيكا بإرادته ١٢٠٠٠ فرنك في السنة الخ .

والدساتير التى تجعل مجلس الشيوخ منتخباً كله كما هو الحال أيضاً في تشيكوسلوفاكيا وفي بولونيا قبل دستور سنة ١٩٣٥ تراعى أن تكون شروط عضويته وطريقة انتخابه مخالفة لشروط عضوية مجلس النواب وطريقة انتخابه بحيث لا يكون كل من المجلسين صورة للآخر بل يكون مكمل له ^(١) .

وقد رأت لجنة الثلاثين عندنا الجمع في تأليف مجلس الشيوخ المصرى بين التعيين والانتخاب على أن يكون الأعضاء جميعاً من سن خاصة وطوائف معينة على اعتبار أنها الطوائف ذات المصالح الواسعة مادية كانت أو أدبية حتى يكون مجلس

(١) راجع في كل ذلك الكتاب الاول « نظام المجلسين ونظام المجلس الفردى » .

الشيوخ موازناً لمجلس النواب موازنة يستقيم بها التشريع ويؤمن معها العثار (٧٧ و ٧٨ دستور مصرى و ٥٥ من قانون الانتخاب المصرى)

انما حدا بالجنة إلى إقرار التعيين جزئياً لمجلس الشيوخ أن ذلك يتلائم مع ما يقتضيه حال البلاد من ضرورة أكال ما قد يبقى بعد الانتخاب من نقص فى تمثيل الكفاءات الفنية وغيرها مما لا يضمنه الانتخاب تماماً

على أن تعيين الاعضاء نظام غير جديد فى التشريع المصرى فقد كان متبعاً فى الجمعية التشريعية وفى مجلس شورى القوانين وهو بذاته ليس بدعة إذ هو معمول به فى كثير من الممالك الدستورية كما رأينا .

وقد كان مما عرض على اللجنة أن يحصل انتخاب الاعضاء المنتخبين بمجلس الشيوخ بواسطة هيئة مجالس المديرىات والبلديات والمجالس المحلية على نحو ما هو حاصل فى فرنسا مثلاً . لكن عدم انتشار نظام المجالس المحلية والمجالس القروية من جهة ، وكون الكثير من المجالس البلدية مختلطة وخلو القاهرة نفسها من هيئة تمثلها . كل هذه الأعتبارات دعت اللجنة إلى عدم الأخذ بهذا رأى .

وقد حرصت اللجنة هنا على ضرورة الترشيح والقيّد فى جدول الانتخاب على نحو ما قرر فى مجلس النواب . وهى كذلك قد تركت للمجلس حق الفصل فى الطعون التى تقدم فى صحة انتخاب أعضائه (٩٥ دستور مصرى و ٥٧ انتخاب) . ولما كان مجلس الشيوخ جامعاً لأعضاء معينين وآخرين منتخبين فقد قرر أن رئيس مجلس الشيوخ يعينه الملك ويتمتع بالمجلس وكيلين ، ويكون تعيين الرئيس والوكيلين لمدة سنتين ويجوز إعادة انتخابهم (مادة ٨٠ دستور مصرى) .

ثم أت مدة عضوية مجلس الشيوخ عشر سنين - ويتجدد اختيار نصف الشيوخ المعيّنين ونصف المنتخبين كل خمس سنوات . ومن انتهت مدته من الاعضاء يجوز إعادة انتخابه أو تعيينه (٧٩ دستور) - وينعقد البرلمان بهيئته مؤتمراً فى الأحوال المنصوص عليها فى المواد ٤٢ و ٥٠ و ٥١ و ٥٢ و ٥٣ و ٥٤ و ١٢٠ و ١٢١ و ١٢٢ و ١٦٦ دستور مصرى .

٣ - أحكام عامة للمجلسين

فيما لأعضاء المجلسين وعليهم من الحقوق والواجبات

مضى تم اختيار أعضاء البرلمان بطريق الانتخاب أو التعيين ترتبت لهم بهذه الصفة حقوق وعليهم واجبات تقتضيها نيابتهم وترجع كلها إلى أن يحاط العضو منذ اختياره وفي أثناء قيامه بعمله بكل ما تضمنه الدساتير عادة لأعضاء الهيئات النيابية من الضمانات التي تكفل لهم حرية الرأي وتكف عنهم أسباب التأثير

فأعضاء البرلمان لا يجوز تحميلهم بأى توكيل على سبيل الأمر والألزام سواء من قبل منتخبهم أو من قبل السلطة التي تعينهم وهذا الحق مترتب على نيابتهم عن الأمة كلها ومقرر في الدساتير كلها (٩١ دستور مصرى) .

ومما قيل في العرف البرلمانى أن فلاناً نائب الجهة أو المقاطعة الفلانية فان ذلك ليس إلا من باب الإشارة الى ناخيه بالفعل . وما دام الأمر كذلك فليس لناخبين أن يلزموا من انتخبوه ولا للحكومة أن تلزم من عينتهم برأى خاص أو بأى توكيل لأن النائب متى انتخب أو تعين أصبح ولا سلطة لأحد عليه إلا ضميره .

لضمان حرية الأعضاء أيضاً نص في الدستور على أنه لا يجوز فصل أحد من عضوية أى المجلسين إلا بناء على قرار صادر من المجلس التابع هو له بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه (١١٢ دستور مصرى) حتى يتفادى بقدرة الأمكان تحكم الاغلبية فى الأقلية .

فضلا عن ضمان حرية النائب أمام ناخيه وعن حقه فى البقاء فى كرسى النيابة إلا إذا فصل بأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء المجلس الذى هو منه فقد قررت مواد الدستور أيضاً أنه لا يجوز مواخذة أعضاء المجلسين على ما يدونه من الآراء والأفكار فى المجلس (١٠٩ دستور مصرى) وهذه هى الناعة البرلمانية L'irresponsabilité
Parlementaire ولا يجوز أثناء دور الانقضاء اتخاذ اجراءات جنائية ضد أحدهم أو القبض عليهم إلا بتصريح المجلس التابع هو له وذلك فيما عدا حالة التلبس بالجناية (١١٠ دستور مصرى)

وتلك هى الحصانة البرلمانية (١) L'inviolabilité
Parlementaire

والمناعة البرلمانية كما نعلم من أقدس المبادئ الدستورية فإنه إذا أجازت لسلطة من السلطات مؤاخذه النائب بسبب أفكاره وآرائه في المجلس حدد ذلك من حريته واستقلاله وحال بينه وبين ادائه لواجباته على الوجه الذى يرتضيه ضميره .

وكذلك الحال إذا أجازت لسلطة ما أن تقبض على النائب أو أن تتخذ إجراءات جنائية ضده أثناء الدورة لما يخشى من سوء استعمال هذا الحق واتخاذ وسيلة للتهديد. وتقرر مبدأ عدم مسئولية النائب عما يبيده من الأفكار والآراء في البرلمان في فرنسا في المادة ١٣ من دستور سنة ١٨٧٥ (قانون ١٦ يوليو سنة ١٨٧٥) وفي إنجلترا في الفقرة التاسعة من المادة الأولى من قانون ١٣ فبراير سنة ١٦٨٩ (Bill of Rights) وفى المادة ٤٤ من الدستور البلجيكي والمادة ٥١ من الدستور الايطالى . كما تقرر أن المجلس النيابى هو وحده صاحب الحق فى مؤاخذه أعضائه على الطريقة التى تقررها لوائحه الداخلية عما يدر منهم من الأقوال والآراء فى الجلسة وهو كذلك صاحب الحق فى التصريح للسلطة التنفيذية باتخاذ إجراءات ضد العضو الذى يخالف قانون العقوبات برفع الحصانة البرلمانية عنه .

ومعلوم أن مجلس له وحده حق المحافظة على النظام فى داخله وذلك بواسطة رئيسه ولا يجوز لأية قوة مسلحة الدخول بأى المجلسين ولا الاستقرا على أبوابه أو فيها حوله إلا بطلب من رئيس المجلس (١١٧ دستور مصرى) وقد رأت لجنة الثلاثين ضرورة النص على ذلك حتى لا يكون فى وجود القوة المسلحة ما يهدد المجلس أو يشعر بأنه مهدد من آخرين وأنه فى حاجة لحماية فعلية دون أن يكون شئ من ذلك . على أن ضمان حرية النائب يقتضى إلى جانب حمايته من تهديد أية قوة أو سلطة ابتعاده عما يوجب التأثير من ناحية أى قوة أو سلطة بسبب ارتباط مصالحه بها - لذلك لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ أو مجلس النواب وبين تولى الوظائف العامة ما عدا الوزارة ووكالة الوزارة البرلمانية (تراجع المادة ٦٠ من قانون الانتخاب)

(١) تكلمنا عن المناعة (أى عدم مسئولية النائب عما يبيده من الآراء والأقوال فى المجلس) وعن الحصانة البرلمانية فى الكتاب الأول بما فيه الكفاية .

وحكمة منع الجمع بين عضوية البرلمان والوظيفة الحكومية بوجه عام تحقيق مبدأ فصل السلطات فإن وجود أفراد من الهيئة التنفيذية ضمن أعضاء الهيئة التشريعية يضعف ما لهذه من حق المراقبة على تلك ويتناقض ما تقتضيه الوظائف الحكومية من وجوب طاعة الرؤساء، أضف إلى ذلك أن ما للموظفين من السلطة يعطيهم امتيازاً أعلى غيرهم أثناء الانتخابات .

وإذ كانت العمدية وظيفية عمومية وإن لم يكن لها مرتب فقد جرى عليها الحكم المتقدم ونص عنه في المادة السالفة الذكر . على أن أحكام المحاكم اختلفت بشأنهم في عهد مجلس شورى القوانين ثم جاء قانون الانتخاب الصادر في سنة ١٩١٣ فنص في المادة العشرين على عدم جواز الجمع بين وظيفة عمومية وبين العضوية في الجمعية التشريعية ولا نزاع في أن عبارة الوظيفة العمومية يدخل فيها وظائف العمد ، فجرى العمل من ذلك الحين على عدم جواز الجمع بين وظيفة العمدية والعضوية للجمعية التشريعية . وكذلك لا يصح الجمع بين عضوية أحد المجلسين وعضوية مجالس المديرية والمجالس البلدية والمحلية ولجان الشياخات .

لكن هذا المنع لا يشمل المناصب السياسية كالوزارة ووكالة الوزارة البرلمانية فإن اجتماع عضوية المجلس وأى المنصبين من مقتضيات النظام البرلماني . والوزير لا يجرى عليه حكم الموظفين العاديين بل هو يملك في عمله بسبب مسؤوليته تمام الحرية ولا يتقلد منصبه إلا بقدر قيام الثقة به فالوزارة في الحكومات البرلمانية ليست في الواقع وظيفة حكومية ولكنها المظهر التنفيذي لأغلبية آراء المجالس التشريعية وليس هناك محل للتخوف من أن تتأثر حريات أعضائها بمراكزهم الحكومية .

كذلك لا يجوز لأحد أن يكون عضواً في مجلس النواب ومجلس الشيوخ في آن واحد (مادة ٩٢ دستور ٥٩ انتخاب) لأن كلا منهما يكمل الآخر ويراجع عمله فإذا صح للشخص الواحد أن يكون عضواً في كليهما فاته تلك المزية فيما يتعلق به . وعضوية مجلس المديرية تتناقض مع عضوية البرلمان لما يستلزمه القيام بمهام أحدهما من إعمال الواجب في الأخرى ، كما أن في حكم المادة ١٣٣ فقرة خامسة دستور من إشراف البرلمان على أعمال مجالس المديرية والتصديق على قراراتها في بعض

الأحوال صورة تتحقق معها الملة التي تقدم ذكرها في عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ ومجلس النواب . وقد كان هذا المنع قائما في قانون الجمعية التشريعية (وهو قائم الآن بنص المادة ٥٩ انتخاب) .

كذلك لا تعطى رتب ولا نياشين لأعضاء المجلسين مدة عضويتهم ويستثنى من ذلك الأعضاء الذين يتقلدون مناصب حكومية لا تتنافى مع عضوية البرلمان كما تستثنى الرتب والنياشين العسكرية (١١١ دستور مصرى) وذلك حتى لا تكون الرتب والنياشين اداة تأثير في يد السلطة التنفيذية .

وقد رؤى أن ترتب لأعضاء المجلسين مكافأة مالية (١١٨ دستور مصرى) .
انمقاد البرلمان : مركز البرلمان مدينة القاهرة (٩٠ دستور مصرى) . على أنه

يجوز عند الضرورة جعل مركزه في جهة أخرى بقانون
ومتى تم تكوين المجلسين وجب على أعضائهما قبل مباشرة عملهم أن يحلفوا اليمين
(٩٤ دستور مصرى) .

وقسم يمين الولاة للملك والاحترام للدستور مقرر في قواعد نظام الدول الملكية إلا القليل منها ، وفي بعض دساتير الجمهوريات . فقد نص دستور الولايات المتحدة على أن الأعضاء يقسمون أو يؤكدون أنهم يؤيدون الدستور كما نص في دساتير هولندا وإيطاليا وتركيا وغيرها على حلف اليمين .

وإذا كانت اللجنة قد رأت أن يقسم الملك باحترام الدستور ، وقوانين الأمة الخ (٥٠ دستور مصرى) فقد كان واجبا النص على أن يقسم أعضاء البرلمان يمين الولاة للملك واحترام الدستور .

وقد جعلت مدة نيابة مجلس النواب خمس سنوات (٨٦ دستور مصرى) ومدة نيابة مجلس الشيوخ عشرة (٧٩ دستور مصرى) . على أن اللجنة لم تر الأخذ بطريقة الانمقاد الدائم التي يترك فيها للبرلمان أن يحدد أوقات عمله وأوقات عطلة لما ثبت في كل البلاد الدستورية من فساد هذه الطريقة لأنها تشغل البلاد بالمناقشات والمنازعات الحزبية وتعطل أعمال السلطة التنفيذية . بل رأت أن تأخذ بالطريقة المقررة في أغلب الدساتير والتي كانت مقررة من قبل في قانون الجمعية

التشريعية وهي طريقة الانعقاد الدورى ، فى عدم الأخذ بطريقة الانعقاد الدائم تحقيقاً لدواعى النظام فى العمل وتجنب تعطيل الأعمال الحكومية .

ويلتئم البرلمان سنوياً قبل يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر بدعوة من الملك فإذا لم يدع إلى ذلك يجتمع بمحكم القانون فى اليوم المذكور . ويدوم دور انعقاده المادى مدة ستة شهور على الأقل . ويعلن الملك فض انعقاده . (٩٦ دستور مصرى) وقد جرت سابقة سنة ١٩٢٦ فى تأويل المادة ٩٦ من الدستور بأن دور الانعقاد المادى مهما يكن بدؤه يعتبر منتهياً ويجوز للسلطة التنفيذية فضّه إذا كانت قد مضت ستة أشهر منذ السبت الثالث من نوفمبر ^(١)

فإذا حدث ما يقتضى نظر السلطة التشريعية فانه يجوز عند الضرورة دعوة البرلمان للأجتماع بصفة غير عادية (مادة ٤٠ دستور مصرى) .

وأدوار الانعقاد واحدة للمجلسين فإذا اجتمع أحدهما فى غير الزمن القانونى فاجتماعه غير شرعى وأعماله باطلة (٩٧ دستور مصرى) . وإذا انحل مجلس النواب وجب أن توقف جلسات مجلس الشيوخ إلى أن يعقد مجلس النواب الجديد (٨١ دستور مصرى) . ولا يكون انعقاد كل من المجلسين صحيحاً يسمح له بمباشرة أعماله إلا إذا حضر الجلسة أكثر من نصف الأعضاء (٩٩ دستور مصرى) . فإذا اجتمع العدد الذى يصح به الانعقاد تكون القرارات بالأغلبية المطلقة لآراء الأعضاء الحاضرين . فإذا انقسمت آراء الأعضاء فى مسألة معينة وتساوت الأصوات فى الجانبين وجب اعتبار الأمر المنظور فيه مرفوضاً (١٠٠ دستور مصرى)

وقد رؤى عدم الأخذ بالطريقة التى ترجح الجانب الذى فيه الرئيس عند تساوى الأصوات . كل ذلك إذا لم ينص القانون على اشتراط أغلبية خاصة فى مسألة معينة . (قارن مواد ٣٦ و ٦٦ دستور) .

هذا ومتى انعقد البرلمان وأخذ يباشر أعماله لم يكن لأحد غير أعضائه الكلام فيه ولا مخاطبته حتى يتقى بذلك التشويش على المجلس أو محاولة التأثير فى آراء

(١) على أنه طبقاً لحكم المادة ١٤٠ من الدستور يشترط لجواز فض الدور أن يكون البرلمان قد فرغ من تقرير الميزانية .

أعضائه (١١٦ دستور مصرى) وهذا المنع يسرى على الهيئات كما يسرى على الافراد. لكن للأفراد والهيئات حق تقديم المرائض (Droit de petition) لأى المجلسين كما أن لم كذلك حق تقديمها لاية سلطة من السلطات فى حدود القانون ويجب أن يكون انعقاد كل من المجلسين ومباشرة أعماله فى جلسات علنية (٩٨ دستور مصرى) فىسنى للجمهور حضورها لمراقبة أعمال النائبين عنه . وهذا المبدأ العام المعمول به فى كل من الأمم كان مقررأ فى مصر بقانون الجمعية التشريعية وفيه أكبر الضمانات لحسن قيام النواب بأداء مهمتهم — الا أن المصلحة العامة قد تقتضى بحث بعض المسائل سرأ خشية ما يترتب على أذاعة أسرار الدولة من عظيم الضرر بالبلاد . لذلك كان لكل مجلس أن يشكل بهيئة لجنة سرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة من أعضائه ثم يقرر ما إذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح أمامه يجب حصولها فى الجلسة العلنية أم لا .

والمناقشة غير خاضعة الا للنظام الذى تقرره لائحة المجلس الداخلية (١١٩ دستور مصرى) .

أما طريقة سير المجالس فى أعمالها وما يرتبط بها من حق المجلس فى السؤال والاستجواب واجراء التحقيق وابداء الرغبات فقد تكلمنا عنه فى الكتاب الأول وشرحناه تفصيلا . وهو لا يختلف فى جوهره عما هو متبع فى الدساتير كافة .

الفرع الثانى

اختصاصات المجلسين

أول ما يختص به كل من المجلسين وضع لائحه الداخلية (مادة ١١٩ دستور مصرى) يبين فيها الطريقة التى يؤدى أعماله على موجبها وهى هذه اللائحة التى تحدد اللجان الواجب تشكيلها وكيفية ذلك التشكيل وطريقة عمل اللجان ونظر القوانين وهلم جرا .

والأصل ان المجلسين متساويان في الاختصاص فلكل منهما حق اقتراح القوانين وعرضها والنظر فيها وأقرارها أو رفضها « ٢٨ دستور مصرى »

ولما كان للحكومة حق اقتراح القوانين بصفتها الهيئة التى يستعمل الملك سلطته التشريعية بواسطةها فقد نظرت لجنة المبادئ العامة فيما اذا كانت مشروعات القوانين التى تقدم من الحكومة يجب تقديمها لأحد المجلسين أم لا فذهب رأى الى وجوب البدء بمعرضها على مجلس النواب لاعتباره الهيئة الاولى من هيئات البرلمان الاكثر تمثيلا للأمة . لكن اللجنة لم تأخذ بهذا رأى - كما تقدم - لمناقضته لقاعدة الأساسية قاعدة تساوى المجلسين فى الحقوق ولاعتباره خطأ مجلس الشيوخ كهيئة عليا بالنسبة لمجلس النواب ولأن من القوانين وأمور الدولة التشريعية ما يقتضى السرعة وقد يكون مجلس النواب مشغولا بالنظر فى قانون آخر غير القانون المطلوب عرضه أو لاي سبب آخر . وعلى ذلك أقرت اللجنة المبدأ المقرر فى كثير من النظم الدستورية مبدأ أن للحكومة الحق فى أن تعرض مشروعات قوانينها ابتداء من أى المجلسين شامت ما خلا الميزانية للأسباب التى سيجى شرحها عند الكلام عن الميزانية (مواد ٢٥ و ١٠٥ و ١٣٩ دستور مصرى) .

ورأينا أن كل مشروع قانون تقدمه الحكومة يجب قبل طرحه للمناقشة العلنية أن يحال الى لجنة لفحصه وتقديم تقرير عنه « ١٠٢ دستور مصرى » وذلك ليكون مبعوثاً بحثاً كافياً يوفر على المجلس مناقشات عميقة وينير له سبيل النظر . كما أن اللجان تستطيع بانصافها بالحكومة أن تقنمها بتعديل بعض مواد القانون أو بعدم التمسك بها فتكفى المجلس بذلك مؤونة الجدل فيما لا طائل نته .

كما ذكرنا أن مشروعات القوانين والاقتراحات التى تقدم من واحد أو اكثر من أعضاء أحد المجلسين يجب احوالها أولاً الى اللجنة (لجنة الاقتراحات) لفحصها وابداء رأيها فيما اذا كان يقبل النظر فيها لدى المجلس أم لا . وفى حالة ما يرى المجلس قبول النظر فيها يحصل السير فيها كاللشروعات المقدمة من الحكومة بمعنى أن تفحصها اللجنة المختصة وتقدم عنها تقريراً (١٠٣ دستور مصرى) .

وسبب هذه التفرقة بين المشروعات التى تقدم من الحكومة والمشروعات التى

تقدم من الأعضاء معلوم لنا الآن ، فان للحكومة أقالها ولجانها التي تفحص لها مشروعات قوانينها وتردها الى أصولها ولا تقدمها الا اذا كانت صالحة للمناقشة. كما أن القوانين المقدمة من الحكومة على هذه الصورة مفروض فيها أنها تتفق غالباً مع ميول أغلبية المجلس فمعرضها للمناقشة مفروض فيه الفائدة . أما الأعضاء فليس لديهم أقالم ولا لجان لتحضير مشروعات القوانين التي يقترحونها ، كما أنه قد تقدم قوانين تخالف في روحها النظام القائم فطرحها للمناقشة عبث لا يجدي غير اضاءة الوقت ، لذلك كان واجباً أن ينظر مبدئياً فيما اذا كان هناك محل للنظر في هذه المشروعات أم لا .

فاذا كان المشروع مقدماً من الحكومة أو كان مقدماً من أعضاء المجلس وتقرر قبول المناقشة فيه وخصته اللجنة وقدمت تقريرها عنه لم يجز للمجلس الذي طرح المشروع عليه اقراره إلا بعد أخذ الرأي فيه مادة فمادة

وللمجلس حق التعديل والتجزئة في المواد وفيما يعرض من التعديلات وقد تكلمنا عن حق التعديل فيما تقدم أما التجزئة فأنها تؤدي لسهولة البحث وحسن العمل وضمان أخذ القرار بعد امعان الروية (١٠٤ دستور مصرى) .

ومتى أقر أحد المجلسين مشروع قانون بمش به رئيسه الى المجلس الآخر لينظر فيه (١٠٥ دستور مصرى) فاذا أقره رفع للحصول على موافقة الملك (مواد ٣٤ و ٣٥ و ٣٦ و ١٠٦ دستور مصرى)

وقد عرض لجنة بحث حالة اختلاف مجلس الشيوخ ومجلس النواب في شأن قانون من القوانين . ولما كان الخلاف بين المجلسين يحل في كل أمة على طريقة تتفق مع تاريخها ومع ما حدث بين المجلسين من النضال وما كان يرى آخر الأمر متفقاً مع المصلحة العامة . وكان مثل ذلك لم يقع بعد في مصر فقد رأى بعض الأعضاء أنه إذا رفض مجلس الشيوخ قانوناً أقره مجلس النواب ثم عاد مجلس النواب فأقره من جديد وجب أن ينفذ القانون أو يحل مجلس النواب لاستفتاء الأمة عن طريق انتخابات جديدة . ورأى غير هؤلاء وجوب اجتماع المجلسين للبت في القانون المختلف عليه (وقد أخذ بهذا الرأي فيما يختص بالميزانية فقط - ١٦٦ دستور مصرى) - ورأى غير هؤلاء وجوب الأخذ بمبدأ التساوى في الحقوق بين المجلسين

وأخذوا بنظرية أهمل القانون القدي لا يقره البرلمان وعدم جواز رفضه للملك (٢٥ دستور مصرى) .

هذا ولكي يؤدى المجلسان عملهما أداء حسنًا مبنيا على معلومات وثيقة فقد أجاز للأعضاء حق سؤال الوزراء وحق الاستجواب (١٠٧ دستور) . والفارق كما هو معلوم أن السؤال يطرح من عضو ولا يجوز له المناقشة فيه مع الوزير الا مرة واحدة وليس لغيره أن يدخل في هذه المناقشة . أما الاستجواب فيتعلق بالسياسة العامة أو بتصرفات خاصة ولكنه يكون من حق المجلس جميعه ويترتب عليه فى كثير من الأحيان طرح مسألة الثقة بالوزارة على نحو ما ذكر عند الكلام على المسئولية الوزارية .

ولكل من المجلسين فضلا عن ذلك اجراء التحقيق (١٠٨ دستور مصرى) فاذا رأى مجلس النواب أو مجلس الشيوخ أن يفحص مسألة بعينها من مسائل الحكومة أو حادثة سياسية هامة أو يجرى بحثًا فى حال البلاد الزراعية أو الاقتصادية أو التجارية العامة كان له هذا الحق . وليس فى ذلك افتئات على السلطة التنفيذية مادام هذا التحقيق خاصًا بمسائل داخلية فى اختصاص السلطة التشريعية بصفتها الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، وما دام ضروريًا لتتوير من يريد أن يبدى رأيًا فى مسألة هو مكلف بأبداء الرأى فيها ، على أن من فائدة الحكومة التزبه نفسها أن تعين على هذه التحقيقات فى حدود القانون حتى تبقى حائزة لثقة المجلس . كذلك لمجلس النواب حق اتهام الوزراء (مادة ٦٦ دستور) فاذا اتهمهم حوكموا أمام « مجلس الأحكام المخصوص » تلك الهيئة المؤلفة من بعض أعضاء مجلس الشيوخ ومن بعض المستشارين (مواد ٦٥ الى ٧٢ دستور مصرى) . كما أن من اختصاص مجلس النواب دون مجلس الشيوخ تقرير الثقة بالوزارة أو الاقتراع على عدم الثقة بها مما يؤدى إلى أسقاطها -) وهاتان المسألتان تناولها الشرح عند الكلام على المسئولية الوزارية

المسائل المالية

تقرر الدساتير المالية بأيا خاصًا لما لها من الاهمية وذلك أن الضرائب على اختلاف أنواعها هى أساس إيراد الخزينة والميزانية هى ضابط الحركة الحكومية وأساس

تحقيق المصالح العامة لذلك فإن ما يتعلق بحالية الدولة يحس حقوق جميع أهل البلاد وواجباتهم مباشرة وبالذات . وقد كان في مختلف الدول والمصور المحرك الأول لامتصاص الشعوب أو لرضاها . لذلك خص دستورنا هذا الموضوع بالذكر بأن اشترط ألا يكون انشاء ضريبة ولا تعديلها أو إلغاؤها الا بقانون « ولا يجوز تكليف الأهالي بتأدية شيء من الأموال أو الرسوم الا في حدود القانون » (١٣٤ دستور مصرى) هذه قاعدة أساسية من قواعد الدستور وقد رأت بعض الدساتير أن يكون الشأن فى الضرائب كالشأن فى الميزانية من حيث ضرورة مرورها والتصويت عليها بمجلس النواب أولاً وذلك وذاك راجع الى تاريخ أوروبا السياسى فقد كان تحكم الملوك فى جباية الضرائب وأبتزاز الأموال من الرعايا على غير قاعدة ، أساس الاضطرابات والثورات التى قامت بها الشعوب ، لا سيما وقد كانت طبقة الاشراف ممتازة من حيث الضرائب وكان الا كثرون من أهلها معفيين من كل ضريبة .

لكن هذا التطور التاريخى لا ينطبق على حالة مصر . لذلك رأت لجنة الثلاثين محافظة على قاعدة التساوي بين المجلسين أن يكون الشأن فى القوانين التى تقرر الضرائب كالشأن فى غيرها من القوانين من حيث جواز طرحها بمعرفة الحكومة على أئبهما للاقتراع عليها أو السير بها فى الطريق الذى تسير فيه القوانين العادية^(١) ولما كان القانون يجوز أن تقترحه الحكومة أو احد المجلسين وكانت التجارب قد دلت على

(١) يرى مع ذلك الدكتور السيد صبرى فى رسالته عن الدستور المصرى Le pouvoir Exécutif et le Pouvoir législatif en Egypte (باريس ١٩٣٠) أنه يجب معاملة القوانين الخاصة بالضرائب معاملة الميزانية أى أن تكون مناقشتها وتقريرها فى مجلس النواب أولاً . ولسنا من رأيه لأن القاعدة فى دستورنا هى المساواة بين مجلسى النواب والشيوخ ألا ما أستثنى بنص دستورى صريح . والاستثناء فى المسائل المالية وارد : أولاً على الميزانية نفسها (يجب أن يقرها مجلس النواب قبل الشيوخ) ، وعلى اقتراح القوانين الخاصة بإنشاء الضرائب أو زيادتها ثانياً (فهذا من حق الملك ومجلس النواب وحدهما) . أما عرض ما تقترحه الحكومة منها فهى حرة فى تقديمه إلى مجلس النواب أولاً أو إلى مجلس الشيوخ أولاً أسوة بالقوانين العادية طالما أن اقتراحات

أن تولى المجالس لأقتراح الضرائب أدى في بعض الاحوال الى وقوع المغالاة فيها اقترح في اثناء مناقشة هذه المسألة ان يحفظ للحكومة وحدها حق اقتراح انشاء الضرائب او زيادتها وهي بعد مسئولة عن إدارة الاموال العامة فلا يمنحني منها الافراط او التفریط . على ان الدستور المصرى جعل هذا الاقتراح للملك ولمجلس النواب (مادة ٢٨ دستور مصرى) .

اما ماعدا الضرائب من الأموال كالرسوم التي تؤخذ في مقابل خدمات وغيرها فإنه وان كان لايشترط في كل منها قانون على حدة إلا أنه قد أوجب ألا يقع بسببها تكليف إلا في حدود القانون (١٣٤ دستور مصرى) .

كذلك مراعاة لمبدأ المساواة في الحقوق وأمام التكاليف العامة رأى الدستور أن يخص بالذكر مايتعلق بالاعفاء من الضرائب فأوجب ألا يخرج هذا الاعفاء عن الأحوال المبينة في القانون (١٣٥ دستور مصرى) .

وكما أنه لايجوز البت في امر ضريبة إلا بقانون فكذلك لا يجوز عقد أى سلفة عمومية ولا أى تعهد مستوجب لصرف مبالغ من الخزينة غير واردة بالميزانية إلا بمعرفة البرلمان (١٣٧ دستور مصرى) .

وحكمة ذلك أن القرض التزام خطير كبير الأثر على الدولة، والمسألة ايضا ارتباط بمبدأ الضرائب فان كل سلفة عمومية تقتضى في الغالب فرض ضرائب لسدادها . واذا صح أن يكون لهذا المبدأ المقرر في كل الدساتير أهمية فاهميتها في مصر أكثر منها في الأمم الأخرى . فان تاريخ مصر في هذا الباب وما جتته الاستدانة عليها من تدخل الدول الأجنبية في شئونها جعل واضع الدستور يرون أن العناية بالنص على هذه المسألة في قواعد الدستور الأساسية أمر واجب . وان ماكان لا يزال قائما من القوانين الخاصة بترتيب ديون مصر الساجدة ورقابة صندوق الدين عليها وعلى

الحكومة في هذا الشأن لم تكن واردة في الميزانية نفسها (لأن الاقتراح الخاص بأ إنشاء الضرائب أو زيادتها متى كان واردا بمشروع الميزانية سرى عليه بطبيعة الحال ما يسرى عليها) . ومن جهة أخرى فان أعضاء مجلس الشيوخ ليسوا من طبقة المتمازين بل من طبقة دافعى الضرائب ور بما كان نصيبهم في ذلك أكبر من نصيب أعضاء مجلس النواب .

طرق دفع فوائدها واستهلاكها ليس من شأنه أن يجعل محلاً للتهاون في هذا الباب .
ونظراً لأن هذه القوانين التي تقرر مسألة الدين العمومي قد أخذت صبغة دولية
صار من غير الممكن معها أن لا ينص على أنه ليس للمجلسين ولا لأحدهما التعرض
لديون العمومية ولا للالتزامات المالية الناشئة عن تعهدات دولية (١٤١ دستور
مصرى) .

وهذا لا يمنع البرلمان أن يقف على ما يتم في أمر سداد فوائد هذه الديون
واستهلاكها أو إثارة البحث في وضع اتفاق دولي بشأنها . ولكن المنوع هو التعرض
لديون التي تقرر بالاتفاق مع حكومات مصر السابقة لأن هذه التعهدات شرعية
وأقرتها تعهدات مصر فلا تجوز المناقشة فيها .

كذلك كل التزام موضوعه استقلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد
أو عمل تجارى أو صناعى له صفة المصلحة العامة ، وكذلك كل احتكار لا يجوز منحه
إلا بعد اعتماد البرلمان (أى بقانون) وإلى زمن محدود (مادة ١٣٧ دستور) .

ويشترط اعتماد البرلمان مقدماً كلما اقتضى الحال إنشاء أو إبطال خط حديدى أو
ترعة أو مصرف ماراً بأكثر من مديرية أو أى أعمال عامة يرى كالحفريات وغيرها
وكذلك كلما اقتضت الحال تصرفاً مجانياً فى الأملاك الأميرية (١٣٧ دستور مصرى) .

الميزانية

يتصل بهذا الموضوع أمر الميزانية وهى كما تقدم ضابط الحركة الحكومية والتعليم
والصحة والامن والقضاء والجيش وكل ما فى البلاد من مرافق مادية وغير مادية
قوامه الميزانية فلهذه الأهمية وجب أن تطرح الميزانية أولاً على مجلس النواب الذى
يمثل البلاد تمثيلاً أكل .

كذلك ليست الميزانية كغيرها من القوانين التى يصح إقرارها أو إهمالها والتى
يمكن أن ترد من مجلس لمجلس فى أدوار انعقاده المختلفة . بل يجب أن يفصل فى
أمرها قبل حلول السنة التى وضعت لها حتى يكون الأجراء فى التنفيذ كل سنة على
مقتضى ميزانيتها - فذلك توضع لها فى الدساتير أحكام خاصة بطريقة نظرها وإقرارها .

الميزانية الشاملة لأبرادات الدولة ومصروفاتها يجب تقديمها الى البرلمان عندنا قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لفحصها وأعمالها - والسنة المالية يمينها القانون (١٣٨ دستور مصرى) (١) .

وحكمة ذلك أن درس الهيئتين للميزانية ومناقشتها إياها تابعاً والخلاف بينهما على بعضها أو كلها وفرض هذا الخلاف على مقتضى القواعد والتقاليد الدستورية وقريرها صيغة الميزانية النهائية وتصديق الملك عليها كل ذلك يقتضى وقتاً غير قليل . وتكون مناقشة الميزانية وقريرها فى مجلس النواب أولاً كما تقدم (١٣٩ دستور مصرى) وذلك وفقاً لتقاليد البرلمانية . فإذا رأى رأيها فيها أرسل بها لمجلس الشيوخ لمناقشتها . فإذا اختلفا على شيء من أمر الميزانية ولم يمكن التوفيق بينهما جرى العمل فيما اختلفا فيه على ما كان مقررأ فى ميزانية العام الماضى (١٤٢ دستور مصرى) وذلك تطبيقاً للبداية العام من أن ما لا يتفق عليه المجلسان يهمل والرجوع الى ما كان جارياً فى الماضى رجوع الى ما كان المجلسان متفقين على وجوده .

غير ان تغير نظام الحكم فى البلاد وعدم وجود ميزانية أقرها برلمان من قبل وما كان منتظراً حصوله من التمدل فى نظام البلاد الاقتصادى والمالى لا سيما فى السنين الأولى من فناء الدستور بسبب ما يرمى فيها من زيادة نشر التعليم وأكمال العناية بالصحة العامة وتنظيم سياسة مصر الخارجية وتلافى أوجه النقص التى تقتضى الحال تلافيتها . كل ذلك اقتضى النص على ما ينبغ عند الخلاف بين المجلسين على شأن من شئون الميزانية إذ القول ببقاء القديم على قدمه فيما يختلف المجلسان فيه يقف حجب عثرة فى سبيل كل تقدم منشود ، من أجل هذا قرر الدستور المصرى أن يكون الفصل فى الخلاف الذى يمكن وقوعه بين المجلسين بشأن الميزانية باجتماعهما بهيئة مؤتمرة . و باصدار قرار بالأغلبية المطلقة فيما اختلفا فيه يعتبر نافذاً كأنه صادر باتفاق المجلسين (مادة ١٦٦ دستور مصرى) .

على انه اذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ختام السنة المالية سواء لمدم انتهاء (١) قلنا أنه منذ سنة ١٩٢٧ تبدأ السنة المالية فى مصر فى أول مايو وعليه يجب إرسال مشروع الميزانية إلى البرلمان فى أول فبراير من كل عام على الأكثر .

فخصها في المجلسين ، كما وقع عندنا مراراً ، أو لحصول خلاف بينهما فيها أو لآى سبب آخر فيعمل بالميزانية القديمة كما قدم القول حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة لكي لا تمطل مصالح البلاد ومراقبها ، ومع ذلك اذا أقر المجلسان بعض أبواب الميزانية أمكن للعمل بها مؤقتاً (١٤٢ دستور مصرى) .

على ان هذا الأمر قد أستثار شيئاً من الخلاف بين مجلسى فرنسا . فمجلس النواب يرى أن النص في الدستور على أولويته في نظر الميزانية يقتضى أن لا ينظر مجلس الشيوخ فيما يسقطه هو من أقلام الميزانية ، وأن ليس للشيوخ كذلك زيادة الأتمادات التى اقرها النواب . ومجلس الشيوخ يرى تطبيقاً لنظرية تساوى المجلسين في الحقوق ان له ما لمجلس النواب من حق التعديل بالزيادة والتقصان والحذف في بنود الميزانية . لكن هذا الخلاف ظل دائماً نظرياً لأن مجلس الشيوخ كان يقرر دائماً ما يقرره مجلس النواب للمرة الثانية في أمر الميزانية . أما في مصر فن رأى لجنة الدستور أن أولوية مجلس النواب في نظر الميزانية لا تمنع مجلس الشيوخ من إعادة ما قد يسقطه مجلس النواب من أقلامها أو من اسقاط ما أثبتته او زيادة الاعتمادات التى وافق عليها وبالأختصار له حق التعديل الكامل كمجلس النواب تماماً فاذا اختلفا على شئ من الميزانية تتبع القواعد السابقة الذكر .

ومبالغة في الحرص على تمجيل صدور الميزانية وعدم اعتراض المطلة البرلمانية لها تقرر ألا يفض دور انعقاد البرلمان قبل الفراغ من تقريرها (١٤٠ دستور مصرى)^(١) وتقرر الميزانية باباً باباً (١٣٨ د) وكل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان وقد تكلمنا عن هذه الاعتمادات الاضافية فيما تقدم فلا نعود اليها . ويجب استئذان البرلمان كذلك كلما أريد قل مبلغ من باب الى آخر من أبواب الميزانية (١٤٣ دستور مصرى) .

(١) وقد فسرت وزارة صدق باشا ذلك في سنة ١٩٣٠ أن المقصود هنا هو ميزانية الدولة نفسها لا الميزانيات الأخرى الملحق بها كميزانية المعاهد الدينية مثلا . أنظر صورة الكتاب المرفوع في ١٢ يوليو سنة ١٩٣٠ الى جلالة الملك من دولة اسماعيل صدق باشا رئيس مجلس الوزراء . شأن فض دور الانعقاد العادى الأول للفصل التشريعى الرابع بمجموعة القوانين والمراسيم والأوامر الملكية سنة ١٩٣٠ ص ٧٠١ .

والقاعدة العامة أن البرلمان حق النظر في جميع أقلام الميزانية وإقرارها أو تعديلها أو حذفها إلا ما يتعلق منها بمخصصات الملك والبيت المالك فقد نص في الدستور على مبلغ هذه المخصصات وقلنا أنها محددة بقانون في بدء حكم كل ملك جديد وأنه يجوز زيادتها (لا أنقصها) أثناء ذلك بقرار من البرلمان (١٦١ دستور مصرى).

أما مراقبة البرلمان لتنفيذ الميزانية فيكون بتقديم الحساب الختامي للإدارة المالية عن العام المنتهى في مبدإ كل دور انعقاد عادى لطلب التصديق عليه (١٤٤ و ١٤٥ دستور مصرى) فإذا رأى البرلمان أن التنفيذ تم على نحو ما قرر في الميزانية صادق على الحساب وإلا فله اتخاذ الاجراءات التى يحولها له الدستور. وقلنا أن وقت المجالس النيابية لا يتسع عادة لمراجعة الحساب الختامي للإدارة المالية مراجعة دقيقة. وأن الأفضل إنشاء هيئة خاصة لذلك كديوان المحاسبة الذى كان في النية أنشاؤه أو محكمة المحاسبات Cour des Comptes في فرنسا.

ملحوظة : أضافت لجنة المبادئ العامة الى ما تقدم ما يأتى من الشرح :

ترتب الميزانية أبواب المصروفات على مقدار الإيرادات مما يجبى بقوانين ثابتة فإذا أريد ادخال تعديل على باب الإيرادات وجب أن يكون ذلك بقانون خاص في دائرة قواعد الدستور الخاصة بالمسائل المالية - أما المصروفات المدرجة في الميزانية تنفيذاً لقانون فلا يجوز تغييرها إلا بعد تعديل القانون أو الغائه بالطريق العادى .

وإذا رأى المجلسان عند بحث الميزانية إلغاء مصروف غير مقرر بقانون أو النقص منه بحيث يترتب على هذا الإلغاء أو النقص إيقاف إدارة أو مصلحة عمومية قائمة أو تعطيلها، وخالفتهما الحكومة في ذلك يبقى القديم على قدمه مؤقتاً ويستمر البحث مع المجلسين حتى يتقرر بالطريق الدستورى المعتاد ما ينبغى في الأمر نهائياً - وذلك حتى لا تقاجأ الحكومة خلال نظر الميزانية بطلب أو تعديل نظام يحتاج الفصل فيه إلى بحث دقيق وزمن طويل ، ولما قد يترتب على ذلك من الإخلال بحسن سير الأعمال العامة. لهذا رأت اللجنة أنه لا يصح البت في أمثال هذه الأمور عرضاً وبنماسة نظر الميزانية بل يجب أن تعطى ما تستحقه من الوقت الكافى لبحثها وتعيينها حتى إذا استقر رأى عليها نفذت .

الفصل الثالث

السلطة القضائية

(مواد ١٢٤ إلى ١٣١ دستور مصرى)

أهملت بعض الدساتير النص على السلطة القضائية باعتبارها فرعاً من السلطة التنفيذية لكن المنيع على كل حال أن تنص الدساتير على القواعد الكلية فى شأنها . والاكثريه المطلقة من الدساتير قررت نصوحاً خاصة بالسلطة القضائية أدخلت فيها بعض التفاصيل - ومع ان لجنة الثلاثين كانت تعتبر السلطة القضائية عماد سلام الدولة فقد ظهر لها أن النص على تفاصيل السلطة القضائية متعذر فى مصر لاسباب راجعة الى طبيعة البلاد والى تاريخ القضاء فيها والى تشعب هيئاته تشعباً لا يمكن التمكن بطريق تطوره تماماً حينئذ . فرأت أن ينص فى الدستور على الكليات المتعلقة بالسلطة القضائية وأن تترك التفاصيل يقررها القانون .

وأول قاعدة كلية مقدمة فيما يتعلق بالسلطة القضائية يجب النص عليها فى الدستور أن المحاكم مستقلة لا سلطان على رجالها فى قضائهم لغير القانون وليس لأية سلطة فى الحكومة التدخل فى شئونهم أى فى القضايا . وهذه قاعدة بدئية لا يمكن أن يكون للخلاف فيها محل .

وقد عرضت مسألة عدم قابلية القضاء للزل أو النقل فوجدت اللجنة صعوبات شتى فى إقرارها كقاعدة كلية عامة . ذلك بأنها لم تقرر بعد إلا بشأن مستشارى محكمة النقض والاستئناف . فالقضاة الذين حصل اختيارهم للمحاكم الابتدائية لم يلحظ تطبيق المبدأ معهم ويصعب لذلك فرضه دفعة واحدة . ففضلاً عما قد يعترضه من الصعوبات الخاصة بالمصلحة العامة تعترضه صعوبات عملية خاصة بالقضاة أنفسهم . فليس كل قاض راضياً عن مركزه وعن الجهة التى ندب للقضاء فيها . ثم أن تفاوت الجهات فى مصر تفاوتاً بيناً يجعل عدم قابلية النقل محفوفاً بشئ . من الصعوبات وقد يكون فيه

من الحيف بمدد عظيم من القضاة ما لا يصح معه تقرير المبدأ كأساس من أسس الدستور .

لهذه الأعتبارات العامة والخاصة رأت اللجنة أن ينظر البرلمان في تطبيق المبدأ حسب الظروف، ولذلك تقرر أن عدم قابلية الزل أو النقل تكون بالحدود وبالكيفية التي يقررها القانون .

وتعين القضاة كافة يكون بالكيفية والشروط التي يقررها القانون .

هذا . وأما النظام القضائي نفسه من حيث الترتيب والاختصاص فقرر بالقوانين الحالية التي كانت تتطور حسب مقتضيات الظروف والمصلحة العامة ولما كانت استمرارها في التطور منظوراً بنية الوصول آخر الامر الى الوحدة في الهيئات القضائية المختلفة الموجودة في مصر فقد رأت اللجنة ألا تثبت شيئاً عن ذلك في الدستور قد يكون من شأنه أن يعيق التطور واكتفت بتقرير انه لا يجوز احداث شيء في أمر الترتيب والاختصاص إلا بقانون يصدر لهذا الغرض .

وقد رأت اللجنة أن لا محمل لانشاء محاكم ادارية لوجوب توفر صفات القضاة وضمائنه في كل من يتولى عملاً يتفرع عن السلطة القضائية.

أما المحاكم العسكرية فيشير الدستور إلى صدور قانون لترتيبها وبيان اختصاصها والشروط الواجب توفرها فيمن يقومون بالقضاء فيها .

الباب الثاني

في حقوق المصريين وواجباتهم

مواد من ٢ الى ٢٢ دستور

تفرد أكثر الدساتير باباً خاصاً لحقوق الأفراد وواجباتهم لا على الطريقة التي جرى عليها دستور فرنسا في سنة ١٧٩١ من اعلان حقوق الانسان - تلك الطريقة التي أريد بها إشعار الناس العزة والكرامة وتبصيرهم بحقوقهم بعد أن أنكرتها حكومات الاستبداد السابقة - بل بقصد أن يكون لهذه النصوص صفة دستورية لها حكم الدستور وعلاوة على القوانين العادية . وقد أصبح ذلك سنة متبعة . وعلى أية حال فموضوع هذا الباب أساس للمدنية الحديثة تمكن حتى أقطع من دونه الجدل واضطراب الآراء وأصبح تقريره بين قواعد الدستور حملاً لازماً على الشارعين . وإذا كان الدستور الفرنسي الأخير لسنة ١٨٧٥ لم يأت بمثل ذلك الباب أو كان الدستور الانجليزي خلواً منه فإن ذلك يرجع فيهما إلى أسباب عملية أو تاريخية ليس لها أثر عندنا .

وقد كان المصريون يتمتعون بهذه الحقوق تدعمها النظم السياسية التي كانت جارية في مصر . وتنظم معظمها القوانين المصرية . غير أن تلك الحقوق لم تكن مجموعة في باب ظاهر منشور بين الناس . لذلك رأت لجنة الثلاثين أن تضع ذلك الباب درجاً على سنن بعض الدساتير الأخرى وتحقيقاً للفرض الذي يلتزم منه وليكون قيداً للشارع المصري لا يعتمد فيما يسنه من الأحكام .

وقد جمع هذا الباب (مواد ٢ إلى ٢٢ دستور) نوعين من الحقوق . الأول المساواة . والثاني الحريات المختلفة . وقرن إلى ذلك بعض ما يرتبط بهما من الأحكام .

أما المساواة (مادة ٣ دستور مصرى) ^(١) فهي ملاك الحياة الاجتماعية الحديثة ومن الحق أن تكون أهم مطالب الدستور - والمقصود بها أن لا يفرق القانون بين المصريين برغم اختلافهم في الدين أو الأصل فلا يحرم أحداً ولا طائفة من الناس شيئاً من الحقوق المدنية والسياسية . ولا يقبل أحداً من الواجبات والتكاليف العامة أو يضمه في أى الأمرين موضعاً خاصاً . بل يعتبر الجميع في ذلك بمنزلة سواء . وقد كانت المساواة في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية جارية في مصر من قبل إذ انقطعت فيها أسباب التفریق والتمييز منذ أو اخر عهد اسماعيل .

وأما الحريات فقد فصلها الدستور (مواد ٤ - ٢٢) وهي الحرية الشخصية وحرمة المسكن وحرمة الملك وحرية الاعتقاد وحرية الرأي وهي الحريات الأساسية . وما يتبناها كحرية الصحافة والتعليم والاجتماع وحق تكوين الجمعيات .

ويرتبط بالحرية الشخصية التي هي حرية الفرد والروح والأقامة ما وضعته المادتان الخامسة والسادسة من الدستور من عدم جواز القبض على انسان أو حبه إلا وفق أحكام القانون ، ومن وجوب تحديد الجرائم والعقوبات بالقانون وعدم العقاب إلا على الافعال اللاحقة لصدور القانون . وذكرت المادة ٧ انه « لا يجوز ابعاد مصرى من الديار المصرية ولا يجوز أن يحظر على مصرى الأقامة في جهة ما ولا أن يلزم الأقامة في مكان معين إلا في الأحوال الميئة في القانون » . وتكلمت المادة ٨ عن حرمة المسكن : « لمنازل حرمة فلا يجوز دخولها إلا في الأحوال الميئة في القانون وبالكيفية المنصوص عليها في » . وأشارت المادة التاسعة الى ان « لملكية حرمة فلا ينزع عن أحد ملكه الا بسبب المنفعة العامة في الأحوال الميئة في القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه وبشرط تعويضه تعويضاً عادلاً » . وحرية السر في المكاتبات والمحادثات التلفرافية والتلفونية نوع من حرية الملك . وضمت المادة ١٢ دستور

(١) « المصريون لدى القانون سواء . وهم متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وفيما عليهم من الواجبات والتكاليف العامة لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين » .

حرية الاعتقاد المطلقة - وحرية إقامة الشعائر تمتة لحرية الاعتقاد - وقد روعي فيها تقاليد البلاد وهي تقاليد حرة من قديم الزمان .

كما ضمنت المادة ١٤ حرية الرأي « ولكل انسان الاعراب عن فكرة بالقول او الكتابه او بنبر ذلك في حدود القانون » . ويتصل بحرية الرأي حرية الأفراد في استعمال اللغات الخاصة التي هي أداة قـل الآراء والأفكار كما يتصل بها حريات النشر والتعبية الاخرى وهي حريات التعليم والصحافة والاجتماع والجمعيات . لذلك كان جانب التنظيم في هذه الحريات الأخيرة أمراً مباحاً لأنها ليست من الحريات الطبيعية للانسان ولا كانت تؤدي إلى القوضى واضطراب الأمن والنظام وقتبت السلطة إذا هي قامت على وجهها المطلق ، وكانت عندنا تكاد لا تستند الى نظام ثابت فقد قررهما الدستور مع الإشارة إلى شأن القوانين المنظمة لها .

فالتعليم حر . وهو وان كان كذلك الآن في مصر غير أنه يجب أن تتولى القوانين تنظيم شئونه من حيث اشتراط الكفاءات الاخلاقية والعلمية في القائمين به ومن حيث اشتراط مقتضيات النظام والصحة في أماكنه وغير ذلك من وجوه المراقبة التي يتأكد معها الانتفاع به كما يجب أن تكون القوانين - لا الأوامر الادارية كما كانت الحال قبل الدستور - هي التي تنظم التعليم العام أى التعليم الذى تقوم به الحكومة في معاهدها ومدارسها .

وقد يقع في النفس انه إذا كان التعليم حراً وجب أن يكون التعلم حراً كذلك بل قد تكون حرية التعلم فرعاً من الحرية الشخصية ، غير أن المصلحة العامة وضرر بقاء الجهل ، ثم الخير الذى يرجى من حسن أداء الأعمال العامة من تعميم التعليم تقضي بالحد من الحرية الشخصية في هذا السبيل وبجعل التعليم الأوى الزامياً كما تقضي بتسهيل وسائله وجعله مجانياً في المكاتب العامة حتى لا يهمل نشر التعليم أهداً ولا يكون لأحد عذر في الانصراف عنه .

وأما الصحافة فليست من حيث ما يكتب فيها بأكثر من صورة من صور أبداء الرأي . وحرية الرأي مكفولة بالمادة ١٤ دستورنا كما رأينا . غير أنها صورة خاصة لدوريتها وانتشارها وقد بلغت في أوربا بحكم المدنية الحديثة وسهولة النقل شأنها بعيداً .

وهي في بلادنا أكبر خطراً وأبلغ أثراً نظراً لعدم انتشار التعليم وقيامها مقام المعلم الهادي المرشد في الشئون العامة.

وقد كانت الصحافة عندنا منظمة بالأمر العالي الصادر في ٢٦ نوفمبر سنة ١٨٨١ المشتمل على « قانون المطبوعات » وفيه أثبت حق الإدارة في انذار الجرائد وتسجيلها ووقفها ولما كانت الصحافة من حيث ما يكتب فيها ما هي إلا صورة خاصة من ابداء الرأي كما تقدم رأيت لجنة الثلاثين التسوية بينها وبين صوره الأخرى في الحكم فلا يكون حسابها على ما يقع منها إلا بطريق القضاء وعلى حسب ما يضمنه القانون من الحدود . ولذلك حظرت انذارها أو وقفها أو إلغائها بالطرق الإدارية إلا إذا كان ذلك ضرورياً لوقاية النظام الاجتماعي كحجابه الدعوة البلشفية ^(١) - كما حظرت الرقابة عليها La censure وان لم تكن الرقابة معروفة في قوانيننا المصرية من قبل اللهم ألا مدة الحرب المظلمى نظراً للاحكام العرفية البريطانية. وأما حرية الصحافة من حيث اصدارها فقد تركت اللجنة الامر في هذا لقانون يقرر ما يرى فيه المصلحة العامة وهو المقصود بعبارة « الصحافة حرة في حدود القانون » الواردة في المادة ١٥ دستور .

بقيت حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات . وقد أطلق الدستور الحق في الاجتماعات الخاصة وترك تنظيم الاجتماعات العامة لقانون . لكن هذا الحكم لا يفيد أو يمنع أى تدبير يتخذ لوقاية النظام الاجتماعي (مادة ٢٠ دستور) . كذلك عهد إلى القانون بتنظيم الحق في تكوين الجمعيات (مادة ٢١) بمد أن قرر قيامه - ولا تكاد تزيد الدساتير الاوروبية في هاتين الحريتين أو في سابقتيهما على ما فعله الدستور المصرى - فإن الدساتير تكتفى عادة بتقرير مبدأ الحريات العامة تاركة تنظيمها إلى القوانين العادية والوائح المنفذة والمفسرة لها .

يكمل هذه الحقوق والحريات حق مخاطبات السلطات العامة (مادة ٢٢) وقد جاء في الدستور حماية لتلك الحقوق ، إذ هو يمكن الأفراد والطوائف من لفت النظر

إلى ما يقع عليها من الاعتداء . كما يمكنها من الافضاء برأيها في الشئون العامة . فهو بنوع ما اشراك للأهالى في توجيه أمور البلاد . وهذا الحق قديم في التشريع المصري فقد قرره القانون النظامى سنة ١٩١٣ وقانون سنة ١٨٨٣ من قبله .

ومما يتصل بمعنى الحريات في هذا الباب أيضاً حظر بعض العقوبات . ذلك أن العقوبات توضع بقدر ما تقتضيه الضرورة أو المصلحة فما تجاوزها يصبح قسوة لا مبرر لها وانها كألحرية بغير مسوغ . وبامم الحرية ألغيت من القوانين الجنائية مطلقاً عقوبتا الموت المدنى والمصادرة العامة للأموال اللتان كانتا قاسيتين في القرن الثامن عشر والتاسع عشر . غير ان الموت المدنى عفت آثاره ولم يفكر أحد في العودة اليه منذ النفي . لذلك لم يكن محل لذكره بقصد الغائه في دستورنا . واكتفى بذكر المصادرة العامة للأموال وتحريمها (مادة ١٠) لأن قانون العقوبات لا يزال يقرر المصادرة كعقوبة وان كانت لا ترد الا على أشياء خاصة كالآلات التى استعملت في ارتكاب الجريمة . كذلك حظر الدستور عقوبة الابداد أى النفي : مادة ٧ « لا يجوز أبعاد مصرى من الديار المصرية » .

على أن كثيراً من الأمم الأوروبية تقرر النفي كعقوبة في قوانينها ولا ترى غضاضة في ابعاد الوطنى الذى يخل بحقوق وطنه أو موطنه . ولكن لما كانت عقوبة النفي قد ألغيت في قوانيننا الحالية وكانت مصر لا تملك مستعرات تبعد المصريين اليها رأت لجنة الدستور أن تستبقى النظام الحاضر وتستبعد هذه العقوبة .

وظاهر مما تقدم ان هذا الباب من دستورنا يقرر الحقوق والحريات الشخصية كما فعلته خير الدساتير ، وتقريرها على هذه الصورة قيد للشارع ، على أنه قد أبيع له تنظيمها في حدود حريات الغير والمصلحة العامة دون أن يتقصها أو ينقص منها والا كان ذلك خروجاً على قواعد الدستور .

ومما يتصل بهذه الحقوق أيضاً ما جرى البحث فيه في لجنة الثلاثين في مسألتى حماية الاقليات والأجانب .

أما الأجانب فالدستور وان كان خاصاً بالمصريين الا أنه مما لا ريب فيه ان لهم التمتع بالحريات الاساسية الواردة فيه طوعاً لقواعد القانون العام الحديث . على ان

الدستور المصرى قد قرر ما للأجانب من الحقوق فأوجب لها الرعاية والاحترام (مواد ٧ و ١٥١ و ١٥٤ دستور) .

حماية الاقليات - وأما الاقليات فليس لعرفنا المصرى بها عهد ، وليس بيننا طوائف أقلية مما تختلف عليه السنة الأوروبيين ويمثل لذهن قيام البغضاء والشحناء بين أهل البلد الواحد .

على أن تقرير المساواة كمقاعدة تتسلط على الحقوق والواجبات كافة وعلى القبول فى الوظائف العامة ، وعلى حريات الرأى والاعتقاد وإقامة الشعائر ، واستعمال اللغات فى جميع الشؤون ، كل هذا فيه أقصى ما يمكن من الحماية والتأمين .

على ان اللجنة لما تناقشت فيما اذا كانت مصلحة البلاد تقتضى وضع نظام خاص لتمثيل الاقليات أبدى فى جلساتها فكرتان متناقضتان ترى احدهما المصلحة فى تمثيل الاقليات وترى الأخرى عكس ذلك .

أما الذين رأوا وضع نظام خاص لتمثيل الاقليات بنسبتهم العددية فقد قدموا لذلك سببين : سببا سياسيا وسببا قانونيا . أما السبب السياسى فيرجع الى أنه اذا لم يوضع نظام التمثيل الخاص ولم تسفر نتيجة الانتخاب العام على نواب من الاقليات شمر أهل هذه الاقليات - إن حقا أو باطلا - بأن قد وقع بهم حيف وان لهم حقا قد ضاع لاسيا بعد ما كانت لهم كرامى محفوظة بنص قانون الجمعية التشريعية . وقد يؤدى هذا الشمو الى التفرقة بين عناصر الأمة و الى فتح باب يتلمس الذين يتهاون للدخول منه المعاذير لا يعنهم ان كانت صحيحة أو كاذبة .

أما السبب القانونى فلأنه مع عدم منافاة مصالح بعض المصريين لمصالح البعض الآخر قد تعرض مسائل تفوت فيها مصلحة الاقلية عن حسن نية كما حصل فى القانون الذى قدمته الحكومة لمجلس شورى القوانين خاسما بدخول التلاميذ فى كتابات مجالس المديرىات اذ فرضت لقبولهم أداء امتحان فى القرآن الشريف مما قد يفهم منه ولو خطأ قصر هذه الكتابات على التلاميذ المسلمين .

وليس فى وضع نظام لتمثيل الاقليات بدعة لأن قوانين بلجيكا وتشيكوسلوفاكيا وغيرها تضمن التمثيل النسبى للاقليات السياسية واذا كانت قوانين هذه البلاد لم تحقق تمثيل

الأقليات الدينية أو الجنسية أيضاً فإن المصلحة تقضى وضع هذا النظام في مصر
لأسباب السابق يأتها .

ونظر الدين رأوا أن لا تقرر اللجنة أى تمثيل خاص للأقليات الى المسألة من وجهين:
أولها أن لجنة الثلاثين لا تملك بمقتضى أمر تشكيلها وضع هذا النظام . والثاني انه
على فرض ملكها ذلك فان المصلحة العامة تتنافى معه كل التنافى . فاما ان اللجنة غير
مختصة بوضع مثل هذا النظام فراجع الى انها شكلت لوضع دستور على أحدث
مبادئ القانون العام . والقانون الدستوري نشأ ونما في أوروبا وهو في كل تطوراته
هناك يرمى الى المساواة التامة بين الأفراد ، ومسألة تمثيل الأقليات الجنسية أو الدينية
بدعة لم يقل بها أحد في تلك البلاد بل هي حدث اجتماعي واقلاب خطير لا يمكن أن
تبحث اللجنة فيه ، وانما يكون موضع نظر بعد أن يستقر العمل بالدستور زمناً فاذا
شعرت الاكثورية والاقلية جميعاً بالحاجة اليه أمكن إدخالها فيه .

والتمثيل النسبي للأقليات السياسية لا يصح أن يكون مبرراً ولا أن يكون
قياساً يقاس عليه لا إدخال تنظيم تمثيل الأقليات الدينية أو الجنسية . لأن التمثيل
النسبي نظام قائم على معنى الأحزاب السياسية ووجوب تمثيلها تمثيلاً يتكافأ مع
قوة أنصارها حتى يجتمع المنازع السياسية في مجلس النواب بحسب قواتها الصحيحة .
ثم ان الأقليات السياسية أقليات متحولة وقد تصبح أ كثرية بعكس الأقليات
الجنسية أو الدينية فانها ثابتة وهي فضلا عن ذلك لا تمثل فكرة خاصة ولا يمكن أن
توجه سياسة البلاد توجيهاً خاصاً .

فإنفاة تمثيل الاقليات الدينية لقاعدة المساواة أمام القانون وعدم جواز فرض
امتياز لطائفة الاقليات على حساب الاكثورية أفتياتا على القواعد الديمقراطية يحمل
اللجنة غير مختصة بقريره .

أما ان هذا النظام ينافى للمصلحة العامة منافاة تامة فلا أسباب عدة :
أولها - تقضه لقاعدة الدستورية التي قررتها اللجنة وهي قاعدة نيابة عضو
البرلمان عن كل الأمة لا عن جهة معينة ولا طائفة خاصة فالقدين ينتخبون للنيابة عن
طائفة دينية أو جنسية ينتفى عنهم معنى النيابة العامة كما أن ممثلي الاكثورية يعتبرون

غير ممثلين للأقلية . ولا تمنح قانون الجمعية التشريعية في هذا الباب قان واضحه لم يقدر نتائجها أو هو قدرها ولم يمن بوقها .

الثاني - منافاته لحرية الانتخاب وهي من أقدم القواعد . فلما النائب من نال ثقة ناخبيه سواء أكان من الأقلية أم الأكثرية وليس يجوز قسر الناخب على انتخاب نائب من طائفة معينة من غير اعتداء على هذا الحق .

الثالث - أن هذا التمثيل يفرق بين طوائف الأمة إلى الأبد لشعور طوائف الأقليات بأن لها كيانا مستقلا عن كيان الأكثرية متافكا معها وهو الذي دعا إلى تمثيلها، ولشعور الأكثرية باستقلال الأقليات استقلالاً يمنع التضامن الواجب لحياة الجماعات .

الرابع - أنه يوقف سير المجموع في سبيل الحياة المدنية بتخليد الفوارق الدينية التي عبثت بالحياة الاجتماعية في أوروبا ومصر عبثاً أدى إلى جودها وتقهقرها . وقد كان توحيد التشريع تحت حكم النظام المدني هو الذي أعاد اليها النظام . والتقدم . ولا سبيل لاستمرار التقدم إذا نص الدستور على تمثيل الأقليات تمثيلاً يجعل لها وجهة خاصة بها تسمى في تقويتها وتكون السياسة بذلك سياسة طائفية لا سياسة قومية .

الخامس - أن تمثيل الأقليات الدينية خطير النتائج الاجتماعية فليس الأقباط وحدهم هم الأقلية بل يوجد الآن أقليات أخرى كالسوريين واليهود والعرب والنوبيين وغيرهم . وقبول تمثيل الأقليات يقتضي تمثيل هؤلاء . كما يقتضي أن تنشأ في المستقبل أقليات أخرى كالأروام والأرمن ممن يحتفظون اليوم بمجسياتهم ثم قد يجدون في التنازل عنها فائدة ولا يكون يومئذ إلى رفض تمثيلها في البرلمان سبيل . فكيف يكون حال مثل هذا المجلس النيابي ؟

السادس - ليس لأى طائفة من هذه الأقليات رأى خاص في السياسة العامة ولا مصالح خاصة تخالف مصالح مجموع الأكثرية تقتضي تمثيلها وليس يكفي توقع إمكان امتناعها إذا لم ينتخب من أهلها أحد في الانتخاب المباشر لأن الحقوق فضلا عن الامتيازات ليس مصدرها الامتناع وهي لا تقرر ارضاء لشهوة وقتية مخطئة بل انها تنزل متى كانت السياسة القومية هي مربي الجميع ورائدهم .

السابع - أن التخوف من تدخل الانجليز بسبب هذا الامتناع الوقتي لا عمل له . لأنهم انما يريدون بحماية الأقليات عدم تمييز الأكرثية عليها في الحقوق وفي التمتع بهذه الحقوق ونحسب أنهم لا يريدون أن يخلفوا في مصر نظاماً لا مثيل له في أي من بلاد العالم .

الثامن - أن تضامن كل طوائف الأمة في حركتها الوطنية منذ سنة ١٩١٩ من أصدق الأدلة على أن تمثيل الأقليات مناف لأرادتها .

الجنسية

خصص الدستور المواد ٢ إلى ٢٢ لحقوق المصريين وواجباتهم فكان حقاً أن يعرف من هو المصري الذي يتمتع بهذه الحقوق وتفرض عليه تلك الواجبات ، وكذلك تفعل بعض الدساتير فتعرف الداخل في جنسية أهلها ، ولكن الغالب أن يترك تعريف الجنسية ويان أحكامها من كسب وفقد وتغيير الى قانون خاص . وكان لمصر الى زمن قريب في هذا الصدد نظم مختلفة ، فكان للأتخاب جنسية ، وللخدمة العسكرية أخرى ، ولوظائف ثالثة ، وكل هذه الجنسيات تستند الى الجنسية العثمانية وان كان لها محتوى خاص ، ولكن بعد الانفصال عن الأمبراطورية العثمانية كانت مصر أحوج ما تكون الى قانون خاص يعرف جنسيتها المستقلة عما سواها وينسق نظامها ويوحد أحكامها غير أن قانون الجنسية قد يمس من بعض الوجوه نظام الامتيازات لبعض الطوائف المتوطنة في مصر . لذلك رأيت لجنة الثلاثين الأكتفاء بالأحالة الى القانون الذي يوضع فيما بعد في هذا الصدد فقد نصت المادة الثانية من الدستور المصري على أن « الجنسية المصرية يحددها القانون » .

ونصت المادة ٩٣ من قانون الانتخاب المصري نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ على أنه للعمل بهذا القانون والى أن يصدر قانون بشأن الجنسية المصرية يعتبر مصرياً كل من ورد ذكره في المادتين الأولى والثانية من الأمر العالي الصادر في ٢٩ يونيه سنة ١٩٠٠ بشأن من يعتبرون من المصريين ، ولا أثر لهذا النص في قانون الانتخاب الحالي (ولا في قانون انتخاب سنة ١٩٣٠) إذ أن الجنسية المصرية أصبحت الآن محددة ومنظمة بالمرسوم بقانون الصادر في ٢٧ فبراير سنة ١٩٢٩ وبالتدليلات التي أدخلت عليه فيما بعد .

الباب الثالث

احكام عامة

(مواد من ١٤٩ الى ١٦٠ دستور مصرى)

«الاسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية» (١٤٩ دستور مصرى) .

تقابل الجملة الأولى من هذا النص ما ورد فى دساتير ايطاليا واسبانيا (الدستور السابق) والدانمارك وتركيا (بدستورها القديم) والسويد والنرويج ورومانيا واليونان وغيرها خاصاً بدين الدولة . وقد وضع هذا النص اثباتاً لضرورة من ضرورات النظام العام المسلم بها ، وموافقة لما صدر به الأمر الكريم الخاص بنظام توارث العرش من اشتراط الاسلام فى الملك ، وقراراً لما هو واقع بالفعل من تعطيل دور الحكومة فى الاعياد الاسلامية ، ومن قيام وزارة الاوقاف ، وهى إحدى وزارات الدولة ، على المساجد والمنشآت الخيرية الاسلامية ، وغير ذلك مما يقطع النص الدستورى كل مناقشة فيه . على ان هذا النص لا يخلق حالة جديدة بل كل العادات والقواعد المرعية فى أمور الشعائر الدينية والتعليم الدينى والمحاكم والانظمة المالية وما يتصل بذلك يبقى كما هو ويتطور فى الطريق الذى كان يتطور فيه من قبل . وفى الباب الثانى من الدستور الذى قرر المساواة فى الحقوق العامة بين أفراد المصريين دون تمييز بينهم بسبب الدين والذى قرر حرية استعمال اللغات ما يكفل الا يقع بأحد أى حيف بسبب هذه القاعدة .

تسليم اللاجئين السياسيين

نص الدستور على ان تسليم اللاجئين السياسيين محظور (مادة ١٥١) وهذا مبدأ عام تعترف به الأمم كلها على اعتبار أن اللاجئين السياسيين جماعة تطارد

حكوماتهم بسبب أفكارهم السياسية التي يعلنونها فيها . وحرية الفكر والرأى على العموم أقدس من أن تمس بطريقة تسلم التهم ولو كان عمله معاقباً عليه في بلاده . فقد يكون رأى من الآراء مطارداً مضطهداً اليوم ويصبح في الغد هو الرأى العام والقائلون به على رأس حكومة بلادهم بعد أن كانوا مشردين في الاقطار . والتاريخ شهيد بذلك .

الأجانب

ونصت المادة ١٥٤ علي أن تطبيق هذا الدستور لا يجوز أن يخل بتعهدات مصر لدى الدول الأجنبية ولا أن يمس بما يكون للأجانب من الحقوق بمقتضى القوانين والمعاهدات الدولية والعادات المريعة . وهذا المبدأ أقرته لجنة الثلاثين بالاجماع . ولكن مركز الأجانب قد تغير الآن بعد الغاء الامتيازات الاجنبية ، كنتيجة لمؤتمر مونتريو في ربيع سنة ١٩٣٧ ، وأصبح الأجانب خاضعين كالمصريين لقوانين المصرية بما في ذلك القوانين المتعلقة بالضرائب . وبعد فترة الانتقال المقررة في اتفاقية مونتريو والتي حددت باثني عشر سنة ابتداء من أكتوبر سنة ١٩٣٧ ستلغى المحاكم المخططة ويتم خضوع الأجانب للقضاء الأهلى وبذلك يزول آخر أثر لهذه الامتيازات المقنونة التي طالما شكت منها مصر شعباً وحكومة .

تقديس الدستور

لاخير في دستور اذا كان من الممكن تعطيل نصوصه والضمانات الموجودة فيه بمجرد ارادة الحاكم .

ولذلك نرى أن أغلب الدساتير تنص على عدم جواز تعطيلها إلا في أحوال . ولم يشذ الدستور المصرى عن هذه القاعدة . فقد جاء في المادة (١٥٥) من الدستور انه « لا يجوز بأية حال تعطيل حكم من أحكام هذا الدستور الا أن يكون ذلك وقتياً في زمن الحرب أو اثناء قيام الاحكام العرفية وعلى الوجه المبين في القانون - وعلى أى حال لا يجوز تعطيل أنقصاد البرلمان متى توفرت في أنقاده الشروط المقررة بهذا الدستور » .

وقد استثنى من ذلك حالتان : حالة الحرب وحكمة ذلك أن الحرب تستدعي

- كل مجهود الدولة وقد تستلزم الاعتداء على بعض الحريات . ففي تقييد الدولة بعدم تعطيل الدستور أثناء الحرب تفويت لمصلحة الدولة التي تقتضي أن تسير الدولة بالأمّة الى النصر ، ولو أودى في سبيل ذلك بعض الأفراد . والحالة الثانية هي حالة اعلان الأحكام العرفية ، وبدعى أن المقصود بذلك هو الاحكام العرفية التي نملتها الدولة المصرية ، وقد اشترط الدستور أن يكون ذلك على الوجه المبين في القانون . وقد صدر القانون المدرج بالجريدة الرسمية في ٢٧ يولية سنة ١٩٢٣ متضمناً القواعد العامة التي يجب العمل بها في حالة اعلان الاحكام العرفية فنص على جواز اعلان هذه الأحكام « كلما تعرض الأمن والنظام العام في الأراضي المصرية أو في جهة منها للخطر سواء أكان ذلك بسبب اغارة قوات العدو المسلحة أم بسبب وقوع اضطرابات داخلية » .

ولكن لاحظنا سابقاً أن الاحكام العرفية التي تعلن في هذه الظروف يجب طبقاً للمادة ٤٥ دستور أن يعرض اعلانها فوراً على البرلمان ليقرر استمرارها أو النائها فاذا وقع ذلك الاعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة .

وهذا النص الدستوري ضمان يمنع الحكومة من تعطيل الدستور بسبب اعلان الأحكام العرفية لأن نواب البلاد يجب أن يصادقوا على اعلان تلك الأحكام ، وبعبارة أخرى أن تعطيل الضمانات الدستورية لا يكون إلا بأقرار أعضاء البرلمان .

محتويات الدستور

سواء أكان الدستور وليد جمعية وطنية أو منحة من الحاكم أو عبارة عن تعاقد بين الحاكم والرعية فمحتوياته الأساسية واحدة بوجه عام . وذلك لأن الدستور وظيفته أن يبحث عن خير الطرق التي توصل الدولة الى أغراضها مستعيناً على ذلك بالقواعد العامة المستفادة من علم سياسة الدول . فالدستور يهتم بكيفية تكوين السلطات العامة في الدولة وتوزيع السلطة بين الهيئات الحكومية المختلفة وأتخاذ الحيلة حتى تصدر القوانين طبقاً لمصالح البلاد وان تؤدي المداخلة خير اداء وحتى تتمتع الدولة على العموم بحكومة حسنة .

وهناك من المسائل ما يستدعي تنظيماً دائماً وثابتاً والا حلت الفوضى محل النظام وتعرض على الحكومة القيام بوظيفتها حق قيام . وهذه المسائل يجب أن تنظمها قوانين أكثر ثباتاً من القوانين العادية .

ولكن الظروف تختلف بين دولة وأخرى ، فما يصلح لدولة قد لا يصلح لبلقة الدول وما يصلح لدولة في زمن معين قد لا يصلح لها في زمن آخر . لذلك لا يمكن أن يكون هناك دستور واحد يطبق على جميع الدول على السواء فـ دستور كل دولة يجب أن يكون مطابقاً لاحتياجاتها متناسباً مع ظروفها وتاريخها وحاضرها .

وكما ان الدساتير تختلف في موضوعها فانها كذلك تختلف في شكلها فبعضها يحوي نصوصاً متعددة طويلة وبعضها قصير مقتضب وبعضها يقتصر على المسائل الأساسية والبعض الآخر يتعرض للمسائل التفصيلية .

وتحتوي الدساتير عادة على عدة أقسام متميزة . فالقسم الأول يبين شكل الدولة وحدودها ، والقسم الثاني يبين حقوق الأفراد السياسية والمدنية ويحدد سلطان الهيئات ازاء هذه الحقوق توصلاً لمنع الفرد باقصى ما يمكن من الحرية . والقسم الثالث يحتوي على نصوص تنظيم السلطات العامة ويمدد حقوقها واختصاصاتها ويبين بعض القواعد التي تسير عليها . وقسم رابع يحتوي على بيان الطريقة التي يعدل بها الدستور ... هذا عدا الاحكام الختامية والوقية التي تليها في بعض الدساتير كدستورنا المصري مواد ١٦٠ الى ١٦٩ .

الضمانات الناشئة عن الدستور — ان نشر الدستور هو ضمان الحرية للأفراد السياسية والنظام . فالأفراد محتاجون للحرية والنظام وليس أقدر على ضمان الحرية والنظام من دستور واضح يقيد الطبقة الحاكمة وينص على حقوق الطبقة المحكومة أما النظام فيضمنه الدستور ، لأنه يجعل نظام الدولة بعيداً عن الأهواء الحزبية وتحت حماية القانون الأساسي — ذلك القانون الذي لا يس عاده الا بكل احتياط وحذر .

وأما الحرية فانها تعيد في الدستور خير حام لها . فالدستور حاجز يحمي الأفراد من استبداد حكامهم لأنه يحدد السلطات ويوزعها ويحرم على أية سلطة أن تعتمد

- حدودها . وهو القى يخضع الحكام لرقابة الرأى العام كما أنه ينظم للأفراد الهيئات التى تمكنهم من التعبير عن آرائهم .

تنقيح الدستور

نصت المادة ١٥٦ دستور مصرى على أن الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابى البرلمانى وبنظام وراثه العرش ومبادئ الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور لا يمكن اقتراح تنقيحها وذلك لأن تلك السواد والأحكام هى أساس الدستور وقوامه - كذلك لا يجوز أحداث أى تنقيح فى الدستور خاص بمحقق مسند الملكية مدة قيام وصاية العرش (١٥٦ و ١٥٨) .

أما نظام التنقيح نفسه فقد أختلفت فيه الدساتير وتقرر أن يكون فى مصر بناء على اقتراح أحد المجلسين أو الملك ، وأن يكون على مرحلتين لينظر فى الأولى فى جواز التعديل وفى حصر قطعه ، وفى المرحلة الثانية يفصل فى موضوع التنقيح الذى تقرر نظره .

فيعرض اقتراح التنقيح ومواضعه على كل من المجلسين منفرداً فإذا أقره كل منهما بأغلبية نصف مجموع عدد أعضائه زائد واحد وصدق الملك على هذا القرار ، يصدر المجلسان بالاتفاق مع الملك قرارهما بشأن المسائل التى هى محل للتنقيح . وقد جعلت اجراءات تنقيح الدستور على مرحلتين لخطورة الأمر فوجب أن تطرح أولاً فكرة التنقيح فإذا استقر عليها الرأى جاز الانتقال إلى الدور الثانى والبحث فى موضوع التنقيح وصيغته . ولا تصح المناقشة فى كل من المجلسين فى هذه المرحلة الثانية إلا إذا حضر ثلثا أعضائه ويشترط لصحة القرارات أن تصدر بأغلبية ثلثي الآراء (١٥٧ دستور مصرى) .

على أن الدساتير تتخذ فى الدور الثانى أحد طريقين فأما أن يكون تحقيق المطلوب على يد جمعية تنتخب خصيصاً له وتكون جمعية واحدة لا ازدواج فيها ولا اقسام . وأما أن يمهّد بذلك للمجلسين نفسهما مع اشتراط أغلبية وأجراءات خاصة وهذا هو الغالب . وقد يقع أن تشترط بعض الدساتير أن ينحل المجلسان بعد المرحلة الأولى

على نحو ما هو مقرر في دستور بلجيكا ليكون ذلك بمثابة الرجوع إلى الأمة لتعرف رأيها في التمديل المطلوب ادخاله . لكن ذلك كثيراً ما يصرف الأفكار عن النظر في وجوه التقيح فضلاً عن أن المجلسين ينوبان عن الأمة - والقاعدة التي وضعا الدستور الفرنسي هي أن يجتمع المجلسان بمدد دور قراريهما بضرورة التقيح في مؤتمر ليقرر التقيح نفسه .

أما حكمة اشتراط الدستور المصري في المرحلة الثانية أغلبية ثلثي الآراء أى أغلبية أكبر من التي اشترطت في المرحلة الأولى فلأن القرارات التي تصدر في المرحلة الثانية أعظم شأنًا من القرارات التي تصدر في المرحلة الأولى .

أحكام ختامية وأحكام وقية (الباب السابع من الدستور المصري)

عقد هذا الباب للنص على أحكام خاصة ببعض القواعد التي ورد ذكرها في الدستور . فالمادة ١٦١ تتعلق بمخصصات الملك والبيت المال وقد تكلمنا عن ذلك . والمادة ١٦٢ تضع الطريقة العملية التي يتحقق بها تجديد نصف أعضاء مجلس الشيوخ في الخمس السنوات الأولى من تطبيق الدستور .

وذكرت المادة ١٦٣ أنه يعمل بالدستور من تاريخ أنقضاء البرلمان كما قررت المادتان ١٦٤ و ١٦٥ أحكام وقية أخرى .

أما المادة ١٦٧ فتتعلق بمختلف الأحكام والأوامر التي كان يجري عليها العمل في تنظيم الشؤون المصرية قبل صدور الدستور وتنفيذه . والمادة ١٦٩ تتعلق بالقوانين التي صدرت منذ أوقفت الجمعية التشريعية بوجه خاص . وكلاهما يحتاج إلى قليل من البيان :

(١) نظم الدستور السلطات المختلفة وعلى الخصوص السلطة التشريعية وحدد اختصاصاتها . فلن بوضع بمدد صدره قانون أو مرسوم أو أمر ملكي أو لائحة إلا وفق قواعده ولكن البلاد فيها تشريع قائم من قبل تولت إصداره هيئات غير التي رتبها الدستور . ونظراً لاختلاط السلطتين التشريعية والتنفيذية جنبشاً كانت الأحكام العامة توضع طوراً في صورة قانون وطوراً في صورة مرسوم أو لائحة أو قرار أو غير ذلك من الصور التي هي أدخل في أعمال السلطة التنفيذية منها في

- أعمال السلطة التشريعية . ومهما يكن من اختلاف هذه الصور فإن الدستور الذي غير نظام التشريع وأوجب اشتراك الأمة فيه اشتراكاً حقيقياً عن طريق البرلمان يجب أن يبين الحكم في هذا التشريع القديم . وبدعى أن السلطة التشريعية التي أنشأها الدستور تلك الترض بالهو والأبواب والتعديل لما تناوله ذلك التشريع القديم . ولكن من الطبعي أيضاً أنه حتى تعرض السلطة التشريعية لمثل ذلك يجب أن تبقى الأحكام القديمة على حالها فإن في سقوطها مدعاة للفوضى والاضطراب . لهذا وضعت المادة ١٦٧ أثبتت فاذ تلك الأحكام مؤقتاً - وروعي في صيغتها أنه إذا اكتفى بالإشارة إلى أن القوانين وحدها تظل نافذة فإن من الأحكام المنظمة للشئون المصرية والتي هي بمثابة تشريع ما لم يوصف بأنه قانون كالمراسيم والوائح والقرارات - ويخشى أن لم يشر إليها إلى جانب القوانين أن يقال بسقوطها عند صدور الدستور - لذلك أضيف إلى القوانين تلك الصور المختلفة التي كانت تشرع بها الأحكام العامة في مصر اثناء ذلك المحظور .

(٢) ولما أوقفت جلسات الجمعية التشريعية قرر الأمر العالي الصادر في ١٨

أكتوبر سنة ١٩١٤ بإيقافها أن القوانين التي كان ينبغي أن تعرض عليها بمقتضى القانون النظامي يجب عرضها عليها في مدى خمسة عشر يوماً من يوم أجباعها وإلإبطال العمل بها . وذلك أثباتاً لحق تلك الجمعية في الاشتراك في نظر تلك القوانين وإبداء رأيها فيها - وترتب حتماً على صدور الدستور إلغاء الجمعية التشريعية - والأصل أن كل مرتب من الأحكام على بقائها يسقط بذلك الإلغاء - إلا أن لجنة الثلاثين رأت أنه وإن كان البرلمان الجديد يملك من نفسه النظر في تلك القوانين وله في ذلك سلطة لم تكن للجمعية التشريعية ينبغي مع ذلك الاحتفاظ بالواجب الذي فرضه ذلك الأمر العالي على الحكومة من إيداع تلك القوانين لدى الهيئة النائية الجديدة . فنصت المادة ١٦٩ على عرض هذه القوانين على مجلسي البرلمان في دور الأنقاد الأول فإن لم تعرض عليهما في هذا الدور بطل العمل بها في المستقبل .

القوة المسلحة (الجيش) : الباب الخامس من الدستور المصري

ليس في هذا الباب تقرير لأحكام خاصة وكل فيه أنه وكل للقوانين ترتيب

• شئون يجب اشتراك البرلمان في تقريرها سواء من حيث أن هذا الترتيب هو تنظيم لتكاليف العامة أو من جهة أنه تقدير وتقرير لما يلزم لسلامة الدولة وحماية الأمن العام فيها .

قوى الجيش تقرر بقانون - كذلك طريقة اختيار رجال الجيش (التجنيد) وكيفية تنظيمهم وترقيتهم وتأديبهم وما لهم من الحقوق وعليهم من الفروض كل ذلك تبينه القوانين .

والحقيقة أنه لا يمكن النص على شيء خاص بالجيش في الدستور لأن مسألة الجيش متعلقة بظروف الحياة الدولية العامة التي يمكن أن تتغير من حين الى حين . لذلك كان من الحكمة ترك كل شيء في هذا الباب لترتب القوانين الخاصة . وقد أطلقت معاهدة ٢٦ أغسطس سنة ١٩٣٦ يد الحكومة المصرية في تنظيم وزيادة قواتها العسكرية تحت اشراف بعثة عسكرية بريطانية .

مجالس المديرية والمجالس البلدية : (مواد ١٣٢ و ١٣٣ دستور مصرى)

طريقة الحكم في الأقاليم درجات في الانظمة الإدارية من حيث قوة التركيز في السلطة المركزية التي مقرها عاصمة الديار أو ضعفها . والتطور الإدارى الحديث يرمى الى تقوية الادارة المحلية من غير إضفاء السلطات العامة المقيمة في عاصمة الدولة . وليست هذه التقوية في الحقيقة إلا تطبيقاً خاصاً للمبادئ النيابية التي تقوم السلطات العامة على أساسها . ولم تبلغ الادارة المحلية بعد عندنا درجة محمود من النظام والثبات والأخذ بالأساليب النيابية إذ التطور فيها لم يبلغ بعد مداه فلا يزال ينقصها السلطة والقوة كما أنها لم تتم في كل الجهات .

لذلك رأت لجنة الثلاثين أولاً أن تثبت للنظم المحلية أصلاً في الدستور ليضمن لها البقاء والنمو وحى في ذلك لم تخرج عما فصله الكثير من المصاير . ثم رأت بعد ذلك أن ترسم الحدود العامة التي يقع فيها ما ترجوه لها من التطور فوضت قاعدة الشخصية المعنوية (مادة ١٣٢) ولم تنسب الى المجالس وإنما جعلتها للجهات والأقسام الإدارية نفسها تأكيذاً لثباتها ودوامها ، وعمتها فيها جميعاً ، على أنها جعلت احتمال

الحقوق متفرعا عن تلك الشخصية ومعطفا على وجود مجالس (مجالس المديرية والمجالس البلدية المختلفة) لتلك الجهات والأقسام .

ومن الحدود التي رسمتها جعل قاعدة الانتخاب أساسا لتشكيل تلك المجالس حتى لا يكون التعيين غالبا فيها فيقدها صورتها المئوية وقوتها الحقيقية (مادة ١٣٣) على أنها أجازته حتى لا يفوت المجالس الانتفاع بالكفاءات الفنية والإدارية . وقد أشار الدستور في المادة ١٣٣ الى اختصاصات هذه المجالس مقررًا أنه يجب أن تشمل الأعمال التي نهم أهالي الجهات في جهاتهم وترك للقوانين تحديد مدى ذلك الاختصاص .

وصار من الواجب تلقاء تلك الحقوق الواسعة أن يحسب للحالة التي نخرج المجالس فيها عن الحدود المرسومة لها أو تباشر أعمالا ترى فيها منفعة خاصة ويكون منها إضرارا بالمصلحة العامة . لذلك أثبت الدستور لسلطين التشريعية والتنفيذية حق التدخل لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصها وأضرارها بالمصلحة العامة او مصلحة الأهالي وأبطال ما يقع من ذلك (مادة ١٣٣) . وقد أصبح نظام الإدارة المحلية عندنا كله في حاجة الى إعادة النظر والتجديد وغم التعديلات العديدة التي أدخلت عليه في السنوات الأخيرة - يراجع مثلا القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ بوضع نظام لمجالس المديرية « الوقائع المصرية » ١٨ يونيو سنة ١٩٣٤ عدد ٥٢ ، والمرسوم بقانون رقم ١ لسنة ١٩٣٥ عن تشكيل واختصاصات القومسيون البلدي بالاسكندرية .



الكتاب الثالث

الفصل الاول

قانون الانتخاب

حق الانتخاب :

هذا الحق من الحقوق السياسية وهي لا تمنح لكل الافراد على السواء وقد كانت القاعدة في أوروبا إلى نهاية القرن الثامن عشر أن لا يمنح هذا الحق لغير أصحاب الأملاك العقارية لأن انجلترا - وهي مصدر النظام النيابي - كانت تشترط ذلك من عهد قديم أذ ملكية الأقطان والثروة والنفوذ الاجتماعي كانت عندهم صفات متلازمة، ولأنهم كانوا يرون أن ملاك الأقطان هم أصحاب المصالح الحقيقية في البلاد . ثم كان من حسنات القرن التاسع عشر أن أطلقت الأمم من هذا القيد وجعل حق الانتخاب عاماً فأصبح لكل وطني مستكمل الأهلية حق الانتخاب سواء أكان مالكا لعقار أم لم يكن مالكا - وأخذت أغلبية الدول بهذا المبدأ .

على أن انجلترا لا تزال تشترط حتى اليوم أن يكون الناخب مالكا لعقار (ارض أو منزل) ذي ريع معين في السنة أو مستأجراً له بقيمة معينة - غير أن هذا الشرط المالى أصبح ضئيلاً جداً ولذا لا نخطئ إذا قررنا أن انجلترا تأخذ الآن بالأقتراع العام. ولكن الأطلاق لم يجعل حق الانتخاب في متناول كل فرد بل لا تزال هناك (كما رأينا في الكتاب الأول) قيود أخرى عديدة تجعل هذا الحق فوق متناول أشخاص كثيرين في كل أمة .

والواقع أن حق الانتخاب عند بعض الدول لا يزال مقصوراً على المذكور البالغين سن الرشد وهي الحادية والعشرون عند الكثير من الأمم . وقد نصت المادة الاولى من قانون الانتخاب على أن لكل مصري من المذكور حق انتخاب أعضاء مجلس النواب

مضى بلغ احدى وعشرين سنة ميلادية كاملة وأعضاء مجلس الشيوخ مضى بلغ خمسة وعشرين سنة ميلادية كاملة - ووجه حرمان القصر أن الشخص الذى يراه القانون غير أهل لادارة شؤونه الخاصة لا يصح أن يكون أهلا للأشتراك فى ادارة الشؤون العامة التى تمس حياة الدولة .

ومن المتفق عليه أيضاً كما رأينا حرمان المحجور عليهم لأنه قد تبين سفهم أو ضعف عقولهم عن ادارة أموالهم ، والمحكوم عليهم بأحكام مزرية بشرفهم أو بحسن سمعتهم فهم غير أهل لهذا الحق، وكذا رجال الشرطة والجندية ما داموا فى مناصبهم. وقد روعيت فى ذلك المصلحة العامة حتى لا يتسلط رجال الجيش والبوليس على الانتخابات وهم حفظة الأمن والنظام ، وحتى لا يتدخلوا فى السياسة الحزبية .

وأما وجه حرمان النساء فقد أصبح ضعيفاً فى الزمن الحاضر الذى أخذ فيه النساء يزاحن الرجال فى جميع مرافق الحياة ولم يؤخذ عليهن نقص أو قصور عن ادراك ما أدركه الرجال وإنما يرجع حرمانهن إلى أسباب تاريخية لم يبق لاكثرها أثر ولا يبعد أن يزول هذا الحرمان فى زمن قريب كما قلنا . فقد كانت انجلترا من أشد الدول معارضة فى منح حق الانتخاب للنساء ثم انتهى الأمر بأن منحهن قانون اصلاح الانتخاب الصادر فى سنة ١٩١٨ حق الانتخاب والنيابة وقد نالت النساء فى كثير من دول أمريكا حق الانتخاب للمجالس النيابية وحق الجلوس فى المجالس البلدية . ومنحت إيطاليا هذا الحق للأرامل ذوات الأملأك ، والنساء حق الانتخاب التام فى استراليا وزيلاندة الجديدة ومنحت ألمانيا فى دستور سنة ١٩١٩ حق الانتخاب للرجال والنساء على السواء وقد أشرنا إلى ذلك كله فيما تقدم .

وقد يتساءل البعض عما إذا كان من الواجب إلزام كل من له حق الانتخاب باستعماله أى إعطاء صوته فى الانتخاب . والقانون بالالزام يرون ان الانتخاب وظيفة عامة وكل ذى وظيفة ملزم بالقيام بها ورأينا ان بعض الدول فرضت جزاءا خاصا على من يمنع عن التصويت كبلجيكا لأن التواكل أو التكاسل فى القيام بعملية الانتخاب يضع المصلحة ويجعل تمثيل الأحزاب غير مطابق للواقع . غير أن البعض يرى ان ضرر الالزام أكبر من ضرر الامتناع لأن المكروه قد يسيء بالتصويت

أكثر مما يحسن -والأولى في نظرهم أن يترك الإلزام بالتصويت إلى قوة الرأي العام .
وقد جرى قانون الانتخاب المصري على قاعدة جعل حق الانتخاب عاماً فلم يقيد بالشروط المالية التي قيدته بها بعض الدول الأخرى كأنجلترا بل جعله حقاً لكل مصري مستكمل الأهلية غير أن هذا الحق لا يمكن أن يكون في متناول جميع الأفراد لأنه حق سياسي والحقوق السياسية لا تمنح إلا للقادرين على ادائها . وقد سوى قانون الانتخاب المصري بين أصحاب هذا الحق فلم يميز أصحاب العلم أو الثروة على غيرهم بل أعطى كل فرد صوتاً واحداً على السواء .

الناخبون

تنحصر شروط الأهلية للتمتع بحق الانتخاب فيما يأتي : (مادة ١ من قانون الانتخاب)

(١) لكل مصري من الذكور حق الانتخاب : وهذا القيد أريد به حرمان الأجانب من الاشتراك في الانتخاب لأن من المعلوم الحقوق السياسية حقوق وطنية محلية تعطي ذويها نصيباً من إدارة الشؤون العامة ولا معنى لاشتراك الأجانب في ذلك (١)

(٢) يجب أن يكون بالغاً من العمر إحدى وعشرين سنة ميلادية كاملة لانتخاب أعضاء مجلس النواب وخمساً وعشرين سنة ميلادية كاملة لانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ

وقد أريد بذلك جعل الصلاحية للانتخاب أعلى من سن الرشد الذي كان ١٨ سنة فيما مضى وذلك لصغر السن المحددة بلوغ الرشد حينذاك من جهة ولكي يسبق للناخب التمرن على إدارة شؤنه الخاصة قبل الاشتراك في الشؤون العامة من جهة أخرى .

(٣) ألا يكون في حال من الأحوال المانعة من حق الانتخاب المينة بالمواد الرابعة والخامسة والسادسة من قانون الانتخاب . والاشخاص المحرومون بمقتضى هاتين المادتين فريقان : فريق حرم حق الانتخاب مؤبداً وآخر قرر القانون إيقاف

(١) انظر المرسوم بقانون رقم ١٩ سنة ١٩٢٩ عن الجنسية المصرية ، والتعديل الذي أدخل عليه في ١٨ يونيه سنة ١٩٣١ .

استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة له وذلك حتى تزول أسباب عدم الأهلية ، كما في المحجور عليهم ، أو حتى تمضي مدة معينة يرى القانون أنها كافية لردع .

وقد قضت المادة السادسة من قانون الانتخاب بإيقاف حق الانتخاب للضباط وصف الضباط والجنود في الجيش أو في البحرية القين ليسوا في الاستيداع أو في اجازة حرة ما داموا تحت السلاح . وكذلك يجوز بحكم هذه القاعدة على الضباط والجنود في البوليس أو في مصلحة خفر السواحل أو في أية هيئة ذات نظام عسكري وهذا بخلاف القانون الفرنسي الذي لم يحرم حق الانتخاب إلا على رجال البحرية والحربية دون رجال البوليس .

على أن هذا القيد عبارة عن حرمان من استعمال الحق لا من الحق نفسه وهذا القيد معلق على البقاء في الخدمة (تحت السلاح) فإذا زال المانع ارتفع الحرمان وحق لهم التمتع بالانتخاب طبقاً للقواعد العامة - وكذلك الحكم فيمن قرر القانون إيقاف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة لهم .

(٤) أن يكون اسمه مقبداً في جدول الانتخاب (مواد ٧ و ١٨ انتخاب)

محل الانتخاب :

يعطى الناخب رأيه بنفسه في دائرة الانتخاب التي بها موطنه وقد عرف القانون موطن الانتخاب بأنه الجهة التي يقيم فيها الشخص دائماً A titre permanent أو التي له بها مصلحة أو فيها مقر عائلته (مادة ٢) . وعلى ذلك يمكن أن يكون للشخص موطنان موطن اقامة وهو محل سكنه وموطن عمل وهو الذي يباشر فيه أشغاله . على أنه لا يجوز أن يكون للشخص أكثر من موطن سياسي واحد يباشر فيه حقوقه الانتخابية وقد لاحظ القانون ذلك فقضى بأن لا يجوز لناخب أن يعطي رأيه أكثر من مرة في الانتخاب الواحد (مادة ٣) . ولهذا أوجب على الناخب أن يعين الموطن الذي يريد استعمال حقوقه الانتخابية فيه فإذا غير موطنه وجب عليه أن يكتب بذلك الى مدير أو محافظ الجهة التي يريد نقل موطنه اليها وذلك لاجراء التعديل في الجدول المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة الحادية عشرة . فإذا لم يعلن تغيير

الموطن قبل دعوة الناخبين استعمل الناخب حقوقه الانتخابية في الدائرة التي كان اسمه مقيداً بها أولاً (مادة ٢) .

جداول الانتخاب

الغرض من تحرير جداول الانتخاب أن تثبت فيها أسماء الأشخاص الذين توفرت فيهم شروط الانتخاب طبقاً للأحكام السابقة حتى لا يكون ذلك موضع مناقشة يوم الانتخاب . نفسه فوجود اسم شخص في دفتر الانتخاب دليل على أهليته للانتخاب ما لم يطن في ذلك بالطرق التي سيأتي الكلام عنها ، وعدم وجوده دليل اعتباري على عدم الأهلية وهو قابل للطعن أيضاً في المواعيد التي بينها القانون . فإذا مضت تلك المواعيد ولم يحصل طعن كان ذلك دليلاً على صحة الجداول ولهذا نص القانون على أنه لا يجوز لأحد الاشتراك في الانتخاب ما لم يكن اسمه مقيداً في جدول الانتخاب (مادة ١٨) ولو كان أهلاً له في الواقع .

ولهذا كان من الواجب أن تكون جداول الانتخاب مطابقة للواقع بقدر الاستطاعة ويشتمل كل جدول على جميع أسماء الناخبين الذين توافرت فيهم في أول ديسمبر من كل عام الصفات المطلوبة لتولي الحقوق الانتخابية وعلى لقبه وصناعته وسنه ومحل سكنه (مادة ٨) . وقد جعل لكل مدينة وكل قرية جدول انتخاب دائم ونيط تحريره في كل جهة بلجنة تؤلف بحسب البيان الوارد بالمادة السابعة من القانون . أما في القاهرة والاسكندرية وبور سعيد فكل قسم جدول خاص — ويحرر كل جدول من نسختين وترسل إحداها إلى المدير أو المحافظ ليحفظها عنده وتبقى الأخرى عند رئيس اللجنة (مادة ١١) . ولما كان عدد الناخبين عرضة للزيادة والنقص أوجب القانون على اللجان المكلفة بتحرير الجداول مراجعتها في شهر ديسمبر من كل سنة لإضافة أسماء المصريين الذين أصبحوا حائزين للصفات المطلوبة قانوناً وحذف أسماء المتوفين ومن فقدوا الصفات المطلوبة الخ (مادة ١٧) . وأوجب أيضاً عرض هذه الجداول بكل مدينة وكل قرية وكل قسم بالأماكن التي يعينها المدير أو المحافظ في كل سنة من أول يناير إلى اليوم الخامس عشر منه (مادة ١٠) كي يطلع عليها الجمهور

ويراقب صحته. فإذا رأى مصرى ممن توفرت فيهم الشروط أن اسمه لم يفيد غير حق طلب قيده . كما أن لكل ناخب مدرج اسمه في أحد جداول دائرة الانتخاب أن يطلب قيد اسم أى شخص أهل بغير حق أو رفع اسم من أدرج كذلك وله أيضاً أن يطلب تصحيح البيانات الخاصة بالقيد ويكون تقديم هذه الطلبات لغاية اليوم الحادى والثلاثين من شهر يناير من كل سنة وتقدم فى المديرية للمدير وفى المحافظات للمحافظ (مادة ١٢) . وتحكم فى الطلبات المذكورة لجنة مؤلفة من المدير أو المحافظ بصفة رئيس ومن قاض يعينه رئيس المحكمة الابتدائية ومن عضو نيابة يعينه النائب العمومى ، ويكون الحكم فيها من ١٥ فبراير إلى ١٥ مارس من كل سنة وبغير رسوم (مادة ١٣) . فإذا كان الطلب مبنياً على حذف اسم شخص مقيد بزعم أنه غير أهل للانتخاب وجب اعلانه بذلك كي يبدى ملاحظاته ككتابة إلى اللجنة . وتعرض قرارات اللجنة من ١٥ الى ٣١ مارس فى مقر المديرية أو المحافظة. وإذا لم يصدر قرار اللجنة فى طلب من الطلبات فى الميعاد المحدد اعتبر ذلك رفضاً (مادة ١٣) . ويجوز لدوى الشأن (مقدم الطلب أو ناخب مدرج اسمه بجدول الدائرة) استئناف هذه القرارات أمام المحكمة الابتدائية المتوطنين فى دائرتها وذلك من أول ابريل الى العاشر منه . ويسرى مفعول القرارات الصادرة من اللجان حتى يصدر حكم المحكمة ويجوز الحكم بغرامة لا تتجاوز خمسمائة قرش على من يرفض استئنافه (مادة ١٤) .

ومتى صدر قرار اللجنة أو حكم المحكمة يصحح المدير أو المحافظ النسخة المحفوظة عنده بما يطابق القرار أو الحكم ويرسل إلى رؤساء لجان تحرير الجداول ليصححوا النسخ المحفوظة عندهم أيضاً بما يطابق ذلك (مادة ١٥ و ١١) .

انتخاب أعضاء مجلس النواب :

القاعدة العامة ان الشروط التى تشترط فى النائب تكون هى عين الشروط الواجب توفرها فى الناخب على وجه العموم مع زيادة السن ونحو ذلك وعلى كل حال يجب ألا تختلف عنها اختلافاً كبيراً يكون من شأنه تضيق الدائرة على

المرشحين فلا يكون المجلس ممثلاً لجميع العناصر تمثيلاً صحيحاً بل يكتفى من الشروط بما لا يحول دون اشتراك جميع الطبقات في عضوية المجالس النيابية وقد نصت المادة ٢٣ انتخاب على أنه يشترط في عضو مجلس النواب :

أولاً - أن تكون سنه ثلاثين سنة ميلادية كاملة على الأقل
ثانياً - أن يكون اسمه مدرجاً بأحد جداول الانتخاب وأن يكون محسناً للقراءة والكتابة

ثالثاً - ألا يكون من الامراء أو النبلاء أو من الضباط المستودعين ولا من الجنود الذين في الأجازة الحرة

رابعاً - أن يرشح نفسه وأن يودع خزانة المديرية أو المحافظة وقت الترشيح مبلغ مائة وخمسين جنهما مصرياً تخصص للأعمال الخيرية المحلية بالمبادرة الانتخابية إذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحز في الانتخاب عشر الأصوات الصحيحة التي أعطيت على الأقل .

وينقص هذا المبلغ الى النصف بالنسبة لمن يرشح نفسه من أهالى مركز الدر أو الجهات التابعة الآن لمصلحة أقسام الحدود - ثم أن امراء الأسرة المالكة ونبلاءها لا ينتخبون نواباً وإنما يجوز تعيينهم أعضاء لمجلس الشيوخ .

ولما كان من الواجب أن يكون الاعضاء أحراراً غير متأثرين بسلطة الحكومة نص قانون الانتخاب (مادة ٦٠) على عدم جواز الجمع بين تولى الوظائف العامة وعضوية أى المجلسين ما عدا الوزارة ووكالة الوزارة البرلمانية وكذلك لا يصح الجمع بين عضوية أحد المجلسين وعضوية مجالس المديريات والمجالس البلدية والمحلية ولجان الشياخات . فإذا أصاب الانتخاب موظفاً أو مستخدماً اعتبر متخلياً عن وظيفته إذا لم يصرح فى الثمانية الأيام التالية ليوم الفصل فى صحة نيابته بأنه غير قابل تلك العضوية ، فإذا قبلها أعطى حقه فى المعاش أو المكافأة على حسب الأحوال (مادة ٦١) وكل عضو فى أحد المجلسين قبل وظيفة من الوظائف العامة المشار إليها أو قبل العضوية فى أحد مجالس المديريات أو المجالس البلدية أو المحلية أو لجان الشياخات

يُعتبر أنه تنازل عن عضويته بالبرلمان بعد مرور الثانية الأيام التالية لتاريخ تعيينه في الوظيفة أو تجديد انتخابه في تلك المجالس أو اللجان نهائياً . ويعلن مجلسه خلو المحل الذي كان يشغله .

وقد اشترط القانون ايداع مبلغ ليكون الترشيح جدياً وحتى لا يرشح للانتخاب من لا يرجي انتخابه فتوزع الأصوات بلا فائدة لا سيما وأن الجائز انتخبهم بعد الغاء النصاب المالي أصبح عددهم كبيراً جداً - كذلك اشترط القانون ألا يكون العضو من الضباط المستودعين ولا من الجنود الذين في الاجازة الحرة (مادة ٢٣) ، مع أن هؤلاء لم يحق الانتخاب (مادة ٦) ، نظراً لكونهم أما تحت السلاح أو دائماً تحت الطلب وهذا لا يتفق مع وظيفة النيابة .

وقد نصت المادة ٢٥ انتخاب على أنه لا يجوز أن يرشح أحد نفسه في أكثر من دائرتي انتخاب فإذا ظهر أن أحداً رشح نفسه في أكثر من دائرتين خُبر في أيهما يريد بقاء ترشيحه فإن لم يبد رأيه في الخمسة الأيام التالية لمرض الكشف اعتبر مرشحاً في الدائرتين اللتين قيد ترشيحه عنهما أولاً (مادة ٢٩) ، فإذا انتخب عضو أحد المجلسين في دائرتين وجب عليه بعد الفصل في صحة انتخابه بثمانية أيام أن يقرر في المجلس أي الدائرتين يريد أن يكون نائباً عنها، فإذا لم يفعل تولى المجلس بطريق القرعة تعيين الدائرة التي يكون عليها انتخاب عضو جديد (مادة ٥٨ انتخاب) . ونصت المادة ٢٦ انتخاب على أنه لا يجوز أن يرشح الموظف نفسه في دائرة عمله الخاصة ويستثنى من ذلك العمد والمشايج ، ثم ان اختصاص الموظف يشمل حدود المصلحة التي هو تابع لها فالقاضي بحكمة طنطا مثلاً لا يرشح نفسه في مديرية القرية والمنوفية ، والمأمور ومهندس الري وكل موظف في مديرية أو محافظة ليس له حق الترشيح فيها وان كان مركز المهندس في تفتيش الري حرم حق الترشيح في دائرة اختصاص التفتيش كله . أما الوزير والنائب العمومي أو مستشار النقص أو الموظف بوزارة مثلاً فيجوز انتخابه في جميع بلاد القطر . ويقدم الترشيح كتابة للمديرية أو المحافظة مصحوباً بإيصال ايداع المبلغ المنصوص عليه في المادة ٢٣ وذلك في مدى عشرة أيام من يوم نشر المرسوم أو القرار المنصوص عليهما في المادة ٢٤ وإلا كان

الترشيح باطلا . وتفيد الترشيحات بحسب تواريخ ورودها بدفتر خاص وتعلم عنها ايصالات (مادة ٢٧) .

ويعرض كشف المرشحين في كل دائرة انتخابية بمعرفة المدير أو المحافظ في مقر دائرة الانتخاب وجميع الدوائر الفرعية في الثلاثة الأيام التالية لانتهاء المدة المينة في المادة (٢٨) - ويبقى هذا الكشف معروضا مدة خمسة أيام ولكل من أهمل ادراج اسمه في الكشف أن يطلب ادراجه من المدير أو المحافظ في خمسة الايام المذكورة (مادة ٢٨) وذلك كله لكي يعلم الاشخاص الذين توفرت فيهم شروط النيابة في كل جهة فيسهل على الناخبين اختيار من يرونه أصح من بينهم .

فاذا لم يتقدم في دائرة انتخاب أ كثر من ترشيح شخص واحد ترشيحا صحيحا أعلن وزير الداخلية انتخاب المرشح عند انقضاء الميعاد المتقدم ذكره وبلا حاجة لتولى اجراءات الانتخاب بالنسبة اليه . وتصبح كشوف المرشحين حجة على الجميع فلا يجوز بعد استيفائها انتخاب عضو من غير الذين وردت أسماؤهم بالكشف . وكل صوت يعطى لشخص غير مقيد يعتبر باطلا لأن عدم ذكر اسمه في الكشف دليل على عدم توفر صفات النيابة فيه ولو كان الواقع يخالفه ذلك كما أن ورود اسم شخص في الكشف دليل على أهليته للنيابة ولو لم يكن كذلك في الواقع . (تراجع المواد ٣٠ و ٤٣ انتخاب) .

على أن ورود اسم شخص يكشف المرشحين لا يكون ملازما له بقبول النيابة فقد نصت المادة ٣١ على أن لكل مرشح أن يثنازل عن الترشيح باعلان عن يد محضر يرسل الى المديرية أو المحافظة قبل ميعاد الانتخاب لمجلس النواب بخمسة أيام فيدون ذلك أمام اسمه في كشف المرشحين - كما أن الاستقالة من عضوية أحد المجلسين تقدم إلى رئيسه وتعتبر نهائية من وقت تقرير المجلس قبولها (مادة ٦٣) .

والفرض من جمل التنازل باعلان عن يد محضر (لا شفويا ولا بخطاب) أن لا يكون التنازل محل نزاع ولا يستعمل نكائية بالمرشح من منافسيه في الانتخاب أو من غيرهم . ولوحظ أن يكون التنازل قبل ميعاد الانتخاب لمجلس النواب بخمسة أيام

لتمكن المديرية أو المحافظة من أن تدون هذا التنازل امام اسم التنازل في كشف المرشحين ليعلن الكشف في قاعة الانتخاب صحيحاً وقت الانتخاب .

عملية الانتخاب : - لما كان من المستحيل اجتماع الناخبين كلهم في مكان واحد لانتخاب أعضاء المجلس النيابي جرى العمل على تقسيم البلاد إلى دوائر انتخاب متعددة بحسب عدد سكانها قوم كل دائرة منها بعملية الانتخاب بين ناخبها ومتى تمت عملية الانتخاب اعتبر النواب الذين انتخبهم هذه الدوائر المتعددة نواباً عن مجموع الأمة (٩١ دستور مصرى) بغض النظر عن الدوائر التى انتخبوا منها إذ لا غرض من التقسيم سوى تسهيل عملية الانتخاب .

ولتقسيم هذه الدوائر طريقتان كما هو معلوم : الأولى وهى المتبعة فى انكلترا وفرنسا ومصر أن تقسم المملكة إلى دوائر صغيرة تنتخب كل دائرة منها نائباً واحداً وتعرف بطريقة الانتخاب الفردى *Scrutin uninominal* والطريقة الثانية وهى المتبعة فى بلجيكا مثلاً وهى المروقة بنظام تعدد المنتخبين (بالفتح) أو الانتخاب بالقائمة *Scurtin de liste* وطريقتهما أن تقسم المملكة الى دوائر كبيرة ينتخب كل منها عدداً من النواب ويكون لكل ناخب فى الدائرة عدد من الأصوات بقدر عدد النواب المطلوب انتخابهم .

ففى مصر يجرى انتخاب أعضاء البرلمان على طريقة الانتخاب الفردى أذ ينتخب ناخبو كل دائرة من دوائر الانتخاب عضواً واحداً لمجلس النواب فتنتخب كل مديرية أو محافظة عدد أهلها ٦٠٠٠٠ أو أكثر عضواً عن كل ستين ألفاً الخ (مادة ٢٠) وتعين دوائر الانتخاب فى المديرىات أو المحافظات التى يحق لها أن تنتخب أكثر من عضو لمجلس النواب بقانون ويجوز أن يعتبر القانون عاصمة المديرية التى لا يبلغ عدد أهلها ستين ألفاً ولا ينقص عن ثلاثين ألفاً دائرة انتخاب مستقلة ٠٠٠ الخ ويجوز تقسيم دائرة الانتخاب الواحدة الى دوائر فرعية (تشترك كلها فى انتخاب عضو واحد) بقرار يصدر من وزير الداخلية تسهيلات لعملية الانتخاب (٢١ و ٥٣) - والانتخاب إما أن يكون عاماً أو تكليفاً فالأول يقع لأنتخاب

أعضاء بدل الذين انتهت مدة عضويتهم والثاني يقع كلما خلا محل أحد الأعضاء بوقاة أو استقالة أو عزل أو سقوط . فالعام يحدد ميعاد الشروع فيه بمرسوم والتكليف يحدد ميعاده بقرار من وزير الداخلية (٢٤ انتخاب) .

وفي كلتا الحالتين (الانتخاب العام أو التكليف) يعلن المرسوم أو القرار الصادر بدعوة الناخبين للانتخاب بتعليق صور منه في كل قرية أو مدينة أو قسم من مدينة وفي الأماكن التي يمينها المدير أو المحافظ بقرار ويكتب في ذيل كل صورة أسماء المرشحين للانتخاب في الدائرة (٣٢ انتخاب) .

وتؤلف لجنة تناط بها إدارة الانتخاب في كل دائرة عامة أو فرعية من قاض أو عضو نيابة أو أحد موظفي الحكومة يعينه وزير الداخلية وتكون له الرئاسة ومن مندوب من قبل وزير الداخلية ومن ثلاثة ناخبين من الدائرة عاقلين بالقراءة والكتابة ليسوا مرشحين يختارهم رئيس اللجنة بالاتفاق مع مندوب الداخلية قبل يوم الانتخاب . وهذه اللجنة الموقفة هي التي تقوم يوم الانتخاب بالاجراءات اللازمة لتأليف لجنة الانتخاب النهائية وذلك بالصفة الموضحة في المادة ٣٥ وتعين اللجنة ، مؤقتة كانت أو نهائية ، من بينها كاتب سر يقوم بتحرير محاضر عملية الانتخاب التي قامت بها اللجنة وتلاوتها عليها في آخر الجلسة ويجب أن يكون حاضراً من أعضاء اللجنة اثناء عملية الانتخاب ثلاثة على الأقل ويعتبر كاتب السر أحد الثلاثة (مادة ٣٥) .

وعلى رئيس اللجنة اتخاذ الوسائل اللازمة لحرية اعطاء الآراء وضبط عملية الانتخاب وحفظ النظام اثناء العمل بين الناخبين وله أن يستعين على ذلك عند الضرورة بطلب القوة العسكرية من المدير أو المحافظ . ولهذين في جميع الاحوال مراقبة اجتماعات الانتخاب والتدخل عند الحاجة ولكن لا لقرار النظام العام فقط (مادة ٣٦ انتخاب)^(١) وتدوم عملية الانتخاب من الساعة الثامنة صباحاً الى الساعة الخامسة مساءً ويكون الانتخاب بالاقتراع السري ومع ذلك فإذا وجد في جمعية الانتخاب الى الساعة الخامسة مساءً ناخبون لم يبدوا رأيهم فحضر اللجنة كشفاً بأسمائهم وتستمر عملية الانتخاب الى ما بعد ابداء آرائهم (مادة ٣٩ انتخاب) .

(١) على أنه لا يجوز أن يدخل البوليس أو القوة العسكرية قاعة الانتخاب الا بناء على طلب رئيس اللجنة .

وأول من يبدى رأيه الناخبون من أعضاء لجنة الانتخاب (مادة ٤٠) ثم يؤخذ رأى سائر الناخبين الحاضرين . وعلى كل ناخب منهم أن يقدم اللجنة عند ابداء رأيه شهادة قيد اسمه بمجدول الانتخاب ، ومن أخضع شهادته قبلت اللجنة رأيه بعد تحققها من شخصه (مادة ٤١) . ويعطى لكل ناخب ورقة انتخاب يكتب عليها اسم مرشحه والذين يجهلون الكتابة يسدون آراءهم شفاهاً بحيث يسمعون أعضاء اللجنة وحدهم وفي هذه الحالة يثبت كاتب السر رأى الناخب في ورقة يوقع عليها الرئيس . ويجوز أيضاً لهؤلاء الناخبين أن يختاروا عضواً من اللجنة يسرون اليه بأرائهم على مسمع من الرئيس فيثبتها المصنف في ورقة ويوقع عليها الرئيس المذكور (مادة ٤٢) ويجب على كل ناخب أن يعطى رأيه صريحاً غير معلق على شرط وإلا كان باطلاً وكذلك يعتبر باطلاً كل رأى أعطى لشخص لم يكن اسمه مدرجاً في كشف الجائز انتخابهم الخ (مادة ٤٣) .

واللجنة حق الفصل في جميع المسائل المتعلقة بعملية الانتخاب وفي صحة أعطائه كل ناخب رأيه أو بطلانه (وذلك مع عدم الإخلال بالأحكام الواردة في الباب الرابع من قانون الانتخاب الخاص بالفصل في صحة نيابة أعضاء المجلسين) - وتكون مداولة اللجنة سرية وتصدر القرارات منها بالأغلبية فإذا تساوت الآراء رجح رأى الفريق الذى منه الرئيس وتدون القرارات وأسبابها في المحضر وتلى القرارات علناً من الرئيس (مادة ٤٥) .

ويجب أن يكون المحضر شاملاً لجميع الوقائع المتعلقة بالانتخاب والطلبات المقدمة للجنة والقرارات الصادرة منها وبالجملة لجميع الاجراءات التى حدثت أثناء عملية الانتخاب . ومع ذلك فإن قصص المحضر لا يترتب عليه إلغاء الاجراءات (مادة ٤٦) . ومتى حانت ساعة الاقتال أعلن الرئيس اختتام عملية الانتخاب إلا في الحالة المنصوص عليها في المادة (٣٩) ، ثم يؤخذ في فرز الآراء ويجب الحزم على صناديق أوراق الانتخاب بالدوائر الفرعية لفرزها معاً في الثلاثة الايام التالية ليوم الانتخاب على الاكثر بواسطة لجنة الفرز التى تتكون من رئيس لجنة الانتخاب في مركز الدائرة الأصلية رئيساً وعضو من كل لجنة فرعية يختاره أعضاؤها (مادة ٤٤) .

ويكون الفوز في الانتخاب لمن يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التي أعطيت ، فإذا لم يحصل أحد المرشحين في المرة الأولى على الأغلبية المطلقة يعاد الانتخاب في ظرف خمسة أيام بين المرشحين الذين نالا العدد الأكثر من الأصوات أي الذين كانا أقرب من غيرهما في عملية الانتخاب الأولى الى الأغلبية المطلقة، وفي المرة الثانية يكون الانتخاب بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت . فإذا تساوت الأصوات بين اثنين فأكثر من المرشحين اقترعت اللجنة بينهم ويكون الفوز لمن تصيبه القرعة (مادة ٤٧). ثم يعلن رئيس اللجنة اسم العضو المنتخب ويرسل أوراق الانتخاب ومحضره ونتيجته الى وزير الداخلية في خلال ثلاثة أيام من تاريخ الجلسة وهذا يرسل الى العضو المنتخب شهادة بانتخابه (مادة ٤٨ و ٤٩) .

ثم ان مدة عضوية النائب خمس سنوات (٨٦ د) وينتخب مجلس النواب رئيساً ووكيلين سنوياً ويجوز إعادة انتخابهم (٨٧ د) .

ملحوظة :

تقدم القول أن الأغلبية المطلقة للأصوات هي مااجتمع فيها أكثر من نصف الأصوات الصحيحة التي أعطيت أما الأغلبية النسبية فهي مااجتمع فيها لمرشح أصوات أكثر من سواء غير منظور في ذلك الى نسبة هذه الأصوات الى مجموع الناخبين . والحصول على الأغلبية النسبية أسهل من الحصول على الأغلبية المطلقة لأنه لا بد في كل انتخاب أن يحصل أحد الافراد على أصوات أكثر من سواء. أما المطلقة فيصعب تحقيقها عند تعدد الأحزاب ولهذا اضطرت كثير من الدول التي أخذت بالأغلبية المطلقة الى النص على إعادة الانتخاب عند عدم تحقق الأغلبية المطلقة في أول مرة. وقد تكتفي في المرة الثانية بالأغلبية النسبية فتادياً من تكرار العمل . ولا بد على كل حال من أن تترك عملية الانتخاب فريقاً من الأمة غير ممثل في البرلمان وهذا الفريق هو الذي أعطى أصواته لأشخاص لم يكن من نصيبهم الفوز في الانتخاب ويعبر عادة عن هذا الفريق بالأقلية ولهذا اقترح الكتاب الطرق المختلفة المعروفة لتمثيل الأقليات «السياسية»

انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ

يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الاعضاء يعين الملك خمسيهم وينتخب الثلاثة الاخماس الباقون بالاقتراع العام (مادة ٧٤ دستور) ويشترط في عضو مجلس الشيوخ أن تكون سنه أربعين سنة ميلادية كاملة على الأقل وأن يكون من الطبقات الموضحة بالمادة ٥٥ انتخاب، ويشترط أيضاً في العضو المنتخب أن يكون اسمه مدرجا بمجدول من جداول الانتخاب وأن يكون محسناً لقراءة والكتابة وأن يرشح نفسه ويودع خزانة المديرية أو المحافظة وقت الترشيح مبلغ ١٥٠ جنيهاً مصرياً يخصص للأعمال الخيرية المحلية إذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحضر عشر الاصوات على الأقل (٥٥ انتخاب).

أما عملية الانتخاب فقد نصت المادة ٥٦ على اتباع الاجراءات السابق شرحها بشأن أعضاء مجلس النواب. ثم ان قانون الانتخاب اختلف في تعيين نسبة عدد الأعضاء لمجموع السكان فيينا النسبة في مجلس النواب واحداً لكل ستين ألفاً جعلت هذه النسبة لمجلس الشيوخ واحداً عن كل مائة وثمانين ألفاً (مادة ٥٢ انتخاب).

ثم ان رئيس مجلس الشيوخ يعينه الملك وينتخب المجلس وكيلين ويكون تعيين الرئيس والوكيلين لمدة سنتين ويجوز إعادة انتخابهم.

واذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشيوخ (مادة ٧٩ و ٨٠ د).

ملاحظات عن مدة وتجديد المجلسين

مجلس النواب

مدة عضوية النائب بمجلس النواب خمس سنوات (٨٦ د) ويتجدد دفعة واحدة حيث نصت المادة ١١٤ دستور على أنه تجرى الانتخابات العامة لتجديد مجلس النواب في خلال الستين يوماً السابقة لانتهاء مدة نيابته وفي حالة عدم امكان اجراء

الانتخابات في الميعاد المذكور فإن مدة نيابة المجلس القديم تمتد إلى حين الانتخابات المذكورة

مجلس الشيوخ

مدة العضوية بمجلس الشيوخ عشر سنين (٧٩ د) ويجب تجديد نصف مجلس الشيوخ سواء أكان التجديد بطريق الانتخاب أم بطريق التعيين كل خمس سنوات في خلال السنتين يوماً السابقة على تاريخ انتهاء مدة نيابة الأعضاء الذين انتهت مدتهم . فإن لم يتيسر التجديد في الميعاد المذكور أمدت نيابة الأعضاء الذين انتهت مدتهم إلى حين انتخاب أو تعيين الاعضاء الجدد (١١٥ د) - ومن انتهت مدته من الأعضاء يجوز إعادة انتخابه أو تعيينه « ٧٩ د » .

ملحوظة : نصت المادة ٨١ من قانون الانتخاب (الصادر كما هو معلوم بالمرسوم بقانون رقم ١٤٨ سنة ١٩٣٥ على أنه يجوز بالنسبة للانتخابات الأولى التي تحصل تطبيقاً لهذا القانون تعديل مواعيد اعداد الجداول والترشيح بقرار من وزير الداخلية^(١)) كما أن المادة ٨٣ منحت وزير الداخلية حق اصدار القرارات اللازمة لتنفيذ قانون الانتخاب.

أحكام عامة للمجلسين

يختص كل من المجلسين بالفصل في صحة نيابة أعضائه . ولا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي الاصوات ويجوز أن يعهد بهذا الاختصاص إلى سلطة أخرى (٩٥ د و ٥٧ انتخاب) .

وكل عضو في أحد المجلسين انتخب عضواً في المجلس الآخر يجب عليه أن يصرح في الثانية الأيام التالية ليوم الفصل في صحة انتخابه في أي المجلسين يريد الجلوس . فإذا لم يفعل اعتبر أنه اختار مجلس الشيوخ . وعلى رئيس المجلس الذي وقع الاختيار عليه أن يحضر رئيس المجلس الآخر وهو يعلن خلو المحل (٥٩ انتخاب) .

سقوط العضوية :

إذا وجد أحد أعضاء البرلمان في حالة من أحوال عدم الاهلية المنصوص عليها

(١) وقد تمت الانتخابات المذكورة في أبريل - مايو سنة ١٩٣٦ .

في المادتين ٤ و ٥ من قانون الانتخاب أو قد الصفات المشتركة في العضو ، تسقط عضويته بقرار من المجلس (٦٢ انتخاب) ، ومعنى ذلك أن الأغلبية المطلقة كافية في هذه الحالة طبقاً لنص المادة ١٠٠ من الدستور، ولا غرابة إذا كانت تلك الأغلبية العادية كافية لسقوط العضوية لأن عدم الأهلية وقد الصفات المشتركة في العضو مسائل واضحة لا تحتاج عادة إلى منازعات شديدة بين الأحزاب .

وقد نصت المادة ٩٥ دستور على أن كل مجلس يختص بالفصل في صحة نيابة أعضائه ولا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي الأصوات والمفهوم أن الفصل هنا يحتاج إلى تلك الأغلبية الخاصة لتعلقه بإجراءات الانتخاب أو بأسباب أخرى، بخلاف عدم الأهلية وقد الصفات، فيخشى من تأثير المجلس بالمنازعات الحزبية.

على أن هناك نصاً آخر (١٢٢ د) يتطلب أغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس وذلك في حالة ما إذا فصل في صحة نيابة أحد أعضاء فاطمان العضو على مركزه وترتب على الفصل في صحة نيابته أن ضحي وظيفته إن كان موظفاً أو أهمل مكتبته إن كان محامياً مثلاً (٥٩ و ٦٠ و ٦١ انتخاب) فلا يصح بعد هذه التوضيحية فصل أحد الأعضاء إلا بأغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس وذلك في غير أحوال عدم الجمع وأحوال السقوط الميئنة بالدستور المصري وقانون الانتخاب .

أما الاستقالة من عضوية أحد المجلسين فتقدم إلى رئيسه وتعتبر نهائية من وقت تقرير المجلس قبولها (مادة ٦٣) .

وعند خلو محل في أحد المجلسين يأمر وزير الداخلية بناء على تبليغ رئيس ذلك المجلس بانتخاب عضو بدلاً ممن خلا محله (٦٤ انتخاب) .

هذا وقد نصت المادة (٨٤ انتخاب) على إلغاء كل ما كان مخالفاً لهذا القانون من نصوص القوانين والراسم السابقة لصدوره .

ملخص عملية الانتخاب (يراجع مع المواد)

سنلخص هنا، للتسهيل، في بضعة فقرات ما سبق لنا قوله في الصفحات السابقة بصدد قانون الانتخاب .

الناخبون :

يشترط في الناخب أن يكون مصرياً بالغا من السن إحدى وعشرين سنة ميلادية كاملة لانتخاب النواب وخمسة وعشرين سنة ميلادية كاملة لانتخاب الشيوخ وأن يكون اسمه مقيداً في جدول دائرة الانتخاب الكائن بها موطنه والا يكون في حال من الأحوال المانعة من التمتع بحق الانتخاب والميئة في المواد الرابعة والخامسة والسادسة من قانون الانتخاب .

تعرض جداول الانتخاب للجمهور من أول يناير إلى ١٥ يناير من كل سنة (مواد ٧ و ١٠)

ولكل مصرى أهمل إدراج اسمه في جدول الانتخاب بغير حق أن يطلب إدراجه كما أن لكل ناخب مدرج اسمه في أحد جداول دائرة الانتخاب أن يطلب إدراج اسم من أهمل بغير حق أو حذف اسم من إدراج كذلك . وتقدم هذه الطلبات لغاية يوم ٣١ يناير من كل سنة للمدير أو المحافظ ، وتحكم فيها لجنة مؤلفة من المدير أو المحافظ رئيساً ومن قاض يعينه رئيس المحكمة الابتدائية ومن عضو نيابة يعينه النائب العمومي، ويحكم فيها من ١٥ فبراير إلى ١٥ مارس من كل سنة - ولكل ذى شأن أن يستأنف قرارات اللجنة إلى المحكمة الابتدائية في ظرف عشرة أيام من أول إلى عشرة ابريل . وقرار المحكمة نهائى (١٣ و ١٤) .

انتخاب أعضاء مجلس النواب :

يشترط في عضو مجلس النواب أن تكون سنة ثلاثين سنة ميلادية كاملة على الأقل وأن يكون اسمه مدرجاً بجدول من جداول الانتخاب وأن يحسن القراءة والكتابة والا يكون من الأمراء أو النبلاء أو الضباط المستودعين ولا من الجنود

الذين في الأجازة الحرة - وكذلك يشترط أن يرشح نفسه بإيداع مبلغ مائة وخمسين جنيهاً لا ترد إلا إذا حصل على عشر الأصوات الصحيحة التي أعطيت على الأقل.

ويحدد ميعاد الانتخابات العامة بمرسوم والتكليف بقرار من وزير الداخلية ويقدم الترشيح كتابة للمديرية أو المحافظة في ظرف عشرة أيام من يوم نشر ذلك المرسوم أو القرار (٢٤ و ٢٧) وإلا كان باطلاً وتفيد الترشيحات بحسب تواريخ ورودها في دفتر ويعرض كشف المرشحين في كل دائرة انتخابية طبقاً لنص المادة ٢٨ .

فاذا لم يتقدم في دائرة انتخاب أكثر من ترشيح شخص واحد ترشيحاً صحيحاً أعلن وزير الداخلية انتخاب المرشح عند انقضاء الميعاد المتقدم ذكره وبلا حاجة لتولي إجراءات الانتخاب بالنسبة إليه (٣٠) ولكل مرشح أن يتنازل عن الترشيح بإعلان عن يد محضر إلى المديرية أو المحافظة (٣١) .

ثم إن إدارة الانتخاب في كل دائرة تناط ببلجنة مكونة من قاض أو عضو نيابة أو موظف حكومة يعينه وزير الحفانية للرأسة ومن مندوب من قبل وزير الداخلية ومن ثلاثة ناخبين عاقلين بالقراءة والكتابة من الدائرة ليسوا من المرشحين (٣٤) ويكون الانتخاب بالاقتراع السري (٣٩) وتحرر اللجنة محضراً بإجراءات الانتخاب (٤٦) ويكون الفوز لمن يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التي أعطيت فاذا لم يحصل أحد المرشحين على هذه الأغلبية يعاد الانتخاب في ظرف خمسة أيام بين المرشحين الذين نالا العدد الأكثر من الأصوات . ويفوز حينئذ من يحصل على أغلبية نسبية لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت فاذا تساوت الأصوات يكون الفوز لمن تصيبه القرعة (٤٧) - ثم يعلن رئيس اللجنة اسم العضو المنتخب ويرسل أوراق الانتخاب ومحضره ونتيجته إلى وزير الداخلية في خلال ثلاثة أيام من تاريخ الجلسة .

مدة عضوية النائب في مجلس النواب خمس سنوات (٨٦ دستور) ويتجدد

دفعة واحدة - وينتخب مجلس النواب رئيساً ووكيلين سنوياً في أول كل دور انعقاد عادي - ويجوز إعادة انتخابهم (٨٧ د) .

انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ

يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الاعضاء يعين الملك خمسينهم وينتخب الثلاثة الأخماس الباقون بالاقتراع العام (٧٤ د) ويشترط في عضو مجلس الشيوخ أن تكون سنه ٤٠ سنة على الأقل محسناً للقراءة والكتابة وأن يكون من الطبقات الموضحة بالمادة ٥٥ انتخاب وأن يكون اسمه مدرجاً بمجدول من جداول الانتخاب وأن يرشح نفسه بدفع أمانة المائة وخمسين جنيتها لا ترد إليه اذا عدل عن الترشيح أو لم يحصل على عشر الأصوات الصحيحة التي أعطيت على الأقل - ثم أن اجراءات الانتخاب كما في مجلس النواب (٥٦) .

مدة العضوية بمجلس الشيوخ عشر سنين ويتجدد نصفه كل خمس سنوات (٧٩ د) .

وسواء أكان الانتخاب لمجلس النواب أم الشيوخ فتعتبر دائرة انتخابية كل منطقة لها حق انتخاب نائب واحد، إذ جرت مصر على طريقة الانتخاب الفردي . ويؤلف مجلس النواب من عدد من النواب بنسبة واحد الى كل ستين ألفاً من الأهالي، ومجلس الشيوخ بنسبة واحد الى كل مائة وثمانين ألفاً تقريباً . ويختص كل مجلس بالفصل في صحة نيابة أعضائه ولا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي الاصوات (٩٥ د) .

ملحوظة : تراجع المواد ٥٨ و ٥٩ انتخاب لمعرفة ما يتبع في حالة انتخاب عضو أحد المجلسين في دائرتين وفي حالة انتخاب شخص واحد عضواً في المجلسين .

الفصل الثانى

بعض قرارات لجان الانتخاب (١)

موطن الانتخاب . تعريفه . تعريف المصالح (مادة ٢)
موطن الانتخاب لكل شخص هو الجهة التى يقيم فيها دائماً أو التى بها مركز أعماله أو مصالحه . والمصالح التى يصح اتخاذ مركزها موطن انتخاب يجب أن تكون بكيفية ظاهرة ومعلومة لكافة بحيث يمكن تمييزها وتحديدتها لا أن تكون حاصلة بطريق غير جلى للجمهور - قرار لجنة الفرية صادر فى ٢٣ يونيه سنة ١٩٢٣ .

موطن الانتخاب . تعريفه (مادة ٢)

عرفت المادة ٢ من قانون الانتخاب موطن الانتخاب لكل شخص بأنه هو الجهة التى يقيم فيها دائماً أو التى بها مركز أعماله أو مصالحه . فعمال شركة ترامواى مصر التابعون لثلاث جهات مختلفة : العباسية وشبرا والجيزة ليس لهم أن يستعملوا حقوقهم الانتخابية فى عابدين بناء على أن مركز الشركة المستخدمين هم فيها تابع لعابدين . لأنه ليس لهم علاقة بالرئيس العام أكثر من علاقة المركز الرئيسى العام لكل مصلحة عمومية فى القطر المصرى بالفروع التابعة له فى أنحاء القطر قرار - لجنة مصر فى ٢١ يونيه سنة ١٩٢٣ .

موطن الانتخاب . جمعية خيرية . أعضاء شرف . أعضاء منتسبون (مادة ٢)
أعضاء الشرف الذين ينتمون لجمعية خيرية ليس لهم الا علاقة اسمية فقط بالجمعية

(١) أخذت بعض هذه القرارات من « مرجع القضاء » ومجلة المحاماة عدد يولية ونوفبر وديسمبر ١٩٢٣ أى قبل صدور القانون رقم ٤ سنة ١٩٢٤ بصفة شهر - هذا وأتينا نلفت النظر الى أهمية اللامام بنصوص مواد قانون الانتخاب .

لا يتوجب عليها أى نتيجة سياسية ومن ثم لا يجوز لهم اتخاذ مركز الجمعية مركز أعمال ومصالح لهم وبالتالي موطن انتخاب لهم . ومثلهم الأعضاء المنسوبون الى الجمعية فانه ولو أن لهم مصالح فى مركز الجمعية الا أن شرائط العضوية غير متوفرة فيهم - قرار لجنة مصر في ١٦ يونيه سنة ١٩٢٣ .

انتخاب . افلاس . كونكرداتو (صلح مع الهائنين) مادة ٤ و ٥
قضت المادة ٥ من قانون الانتخاب بأيقاف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة الى طائفة من الاشخاص منهم الذين اشهر افلاسهم وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ اشهار افلاسهم . وعمل الكونكرداتو مع الهائنين لا يزيل حالة الافلاس بل يبقى ما بقى الكونكرداتو (صلح) - قرار لجنة الشرقية في ٢١ يونيه سنة ١٩٢٣ تأيد من محكمة الزقازيق الابتدائية في ١٨ يوليه سنة ١٩٢٣ .

حق الانتخاب . رشوة (مادة ٤)
ان الرشوة المنوء عنها فى المادة ٤ من قانون الانتخاب التى تحرم حق الانتخاب أبداً هى الرشوة المنصوص عليها فى قانون العقوبات لا الرشوة الانتخابية التى تحرم حق الانتخاب لمدة مؤقتة طبقاً للمادة الخامسة - قرار لجنة الفيوم في ٦ يونيه سنة ١٩٢٣

حق الانتخاب . اختلاس أشياء محجوزة (مادة ٤)
نصت المادة ٤ من قانون الانتخاب على أن المحكوم عليهم فى خيانة الأمانة يجرمون حق الانتخاب أبداً^(١) وهذه جريمة يعاقب عليها قانون العقوبات فى المادة ٢٩٦ فمن حكم عليه بعقوبة اختلاس أشياء محجوز عليها قضائياً أو ادارياً نزلت اليه بصفته حارساً عليها لا يجرم حق الانتخاب لأن اختلاس الحارس المعين على أشياء محجوز عليها معاقب عليه بالمادة ٢٩٧ عقوبات . وقد اعتبرها الشارع جريمة قائمة بنفسها تبين جريمة الاختلاس والتبديد المنصوص عليها فى المادة ٢٩٦ من قانون العقوبات - قرار لجنة جرجا في ٥ يونيه سنة ١٩٢٣

(١) بحسب قانون الانتخاب الحالى هذا الحرمان لمدة خمس عشرة سنة فقط من تاريخ الحكم النهائى .

ملحوظة : لوحظ على هذا المبدأ أن المشرع اعتبر اختلاس الأشياء المحبوزة عليها في حكم خيانة الأمانة في المادة ٢٩٧ وفي حكم السرقة في المادة ٢٨٠ ع حسب الأحوال فهل نخرج الحالتان من أسباب الحرمان ؟

قيد الاسم . مرور خمس سنوات على حكم في اختلاس . إيقاف التنفيذ
حكم على شخص بالحبس مع إيقاف التنفيذ ثم مضت خمس سنوات دون أن يرتكب جريمة أو يحكم عليه في جناية أو جنحة أخرى فيحسب نص المادة ٥٣ من قانون العقوبات يعتبر الحكم المذكور كأن لم يكن . بناء عليه يصح لشخص المحكوم عليه في جريمة اختلاس هذا شأنها وهذا حكمه أن يطلب قيد اسمه في جدول الانتخاب - قرار لجنة جرجا في ٥ يونيه سنة ١٩٢٣ .

ملحوظة : لوحظ على المبدأ أن إيقاف التنفيذ لا يدل على عدم الاجرام، ومضي خمس سنوات لا يزيل وصمة الاجرام وإنما يزيل أثر الحكم من وجهة التنفيذ .

حق الانتخاب . التخلص من الخدمة العسكرية . تستر على نفر
نصت المادة ٤ من قانون الانتخاب على حرمان المحكوم عليهم في جريمة ارتكبت للتخلص من الخدمة العسكرية حق الانتخاب أبداً^(١) . فن حكم عليه بالحبس نظير تسيره على نفر قرعة لا يدخل في عداد المحرومين حق الانتخاب لأن التستر على نفر القرعة ليس معناه التخلص من الخدمة العسكرية بل تخليص نفر من هذه الخدمة وفرق بين الحالتين - قرار لجنة جرجا في ٥ يونيه سنة ١٩٢٣ .

حق الانتخاب . الهارب قبل الكشف عليه لتجنيد .

خدمة عسكرية . تحت السلاح . مادة ٦

نصت المادة ٦ من قانون الانتخاب على أن حق الانتخاب للضباط وصف الضباط والجنود في الجيش أو في البحرية الذين ليسوا في الاستبداع أو في اجازة حرة يكون موقوفاً ما داموا تحت السلاح . فالشخص الذى تمكن من الهرب قبل ارساله الى ديوان الحرية للكشف عليه ولم يصادق على تجنيده لا يعتبر قانوناً أن
(١) هذا الحرمان الآن مؤقت لمدة خمسة عشرة سنة فقط من تاريخ الحكم النهائي.

خدماته العسكرية قد بدأت ومن ثم لا يمكن اعتباره أنه تحت السلاح . بناء عليه يكون له حق الانتخاب - قرار لجنة بنى سويف في ١٣ يونيه ١٩٢٣ .

حق الانتخاب . عمال التلفون (مادة ٦)

نصت المادة ٦ من قانون الانتخاب على أن حق الانتخاب يكون موقوفاً بالنسبة إلى الضباط وصف الضباط والجنود في البوليس أو في مصلحة خفر السواحل أو في أية هيئة ذات نظام عسكري . وعمال التلفون ولو أنهم خاضعون بحسب منشور وزارة الداخلية مرة ٢٧٠ للمحاكم العسكرية إلا أنه لا يمكن اعتبارهم داخلين في هيئة ذات نظام عسكري فلم ياذن حق الانتخاب مثل سائر الأفراد - قرار لجنة جرجا في ٥ يونيه سنة ١٩٣٣ .

انتخاب . حرمان . محكوم عليه . سقوط الحكم بمضى المادة ٥٤ وه
المحكوم عليه بعقوبة من عقوبات الجنايات يحرم حق الانتخاب أبداً طبقاً للحكم
المادة الرابعة من قانون الانتخاب - ويبقى هذا الحرمان سارياً حتى ولو سقط الحكم
بمضى المدة

(قرار لجنة الشرقية في ١٦ يوليه سنة ١٩٢٣ تأيد من المحكمة الابتدائية في ٨ أغسطس سنة ١٩٢٣)

انتخاب . اعطاء الأصوات مرتين . بطلان (مادة ٢١ و ٢٢)

إذا أعطى ثلاثة من الناخبين أصواتهم في الصباح لشخص ثم رجعت اللجنة
فسمحت لهم بأعطاء أصواتهم مرة أخرى لأحد أعضاء اللجنة كانت عملية الانتخاب
باطلة وتعين الناوذا - (قرار لجنة الغربية في ١٣ أكتوبر سنة ١٩٢٣)

انتخاب . علانية الانتخاب . بطلان (مادة ٢١ و ٢٢)

إذا ثبت أن الناخبين كانوا يعطون أصواتهم جهاراً كانت أعمال اللجنة المنوط
بها إدارة الانتخاب غير مطابقة للقانون ويتمين إلغاء الاجراءآت
(قرار الغربية في ٣ أكتوبر سنة ١٩٢٣)

انتخاب . لجنة ادارة الانتخاب . اختصاص (مادة ٢٢ و ٢١)
لجنة النوط بها ادارة الانتخاب أن تفصل فصلا نهائياً فيما يعرض لها في أثناء عملها من الشبه والشكوك وليس لها ترك الامر للمديرية ولا للجنة الطعون لأن المديرية لا تملك الحق واللجنة يجب عليها أن تنظر في موافقة العمل لقانون فتره أو عدم موافقته له فترفضه

(قرار لجنة الغرية في ٣ أكتوبر سنة ١٩٢٣)

انتخاب . طمن في الترشيح . السن
اشترطت المادة « ٣١ » من قانون الانتخاب في عضو مجلس النواب أن تكون سنه ثلاثين سنة ميلادية كاملة على الأقل والعبرة في تحديد ميعاد بلوغ العضو سن الثلاثين وقت الترشيح
(لجنة بنى سويف في ٩ ديسمبر سنة ١٩٢٣ في طمن محمد بك على حافظ ضد ترشيح حسن افندى بسن)

انتخاب . سن المندوب . كيفية تقدير السن
لا يجوز للجنة الانتخاب أن تقدر سن المندوب بحسب علمها الخاص بل يجب أن تعتمد في تقدير السن على ما يقدمه المرشح من المستندات الرسمية .
(لجنة أسبوط في ٣ أكتوبر سنة ١٩٢٣)

انتخاب . حق الطمن . محكوم عليه
إذا ثبت أن الطاعن سبق الحكم عليه في جريمة تزوير فلا يجوز له الحق في الانتخاب ولا الطمن أيضاً . وإذا ثبت أن بعض الناخبين سبق الحكم عليهم في جرائم تهمهم من حق الانتخاب وكان الفائز قد فاز على منافسيه بأغلبية ساحقة ولا تؤثر في انتخابه مندوباً اسقاط الأصوات الباطلة تعين رفض الطمن والحكم بصحة عملية الانتخاب

(لجنة بنى سويف في ١٦ أكتوبر سنة ١٩٢٣)

ملحوظة : تنشر فيما يلي بعض قرارات واحكام صدرت تطبيقاً لقانون الانتخاب رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ عن النصوص المتفق بعضها مع نصوص قانون الانتخاب رقم ١١ سنة ١٩٢٣. وبعض هذه القرارات والاحكام صدرت من محكمة الاستئناف العليا وهي كانت مختصة بنظر الاستئناف المرفوع عن قرارات اللجان المختصة بالفصل في موضوع كشف الاشخاص الجائز انتخابهم أعضاء في الجمعية التشريعية - وبعض هذه الاحكام أيضاً تتعلق بمجرّم الانتخاب حيث كانت محكمة الاستئناف العليا هي المختصة أيضاً بالحكم بأبطال انتخاب أحد أعضاء الجمعية التشريعية ولو كان الطلب مبنياً على وقوع جريمة انتخابية

سن الشخص الجائز انتخابه نائباً

شرط السن المشروط توفره في العضو الجائز انتخابه يجب أن يتوفر في يوم درج اسمه في كشف الاشخاص الجائز انتخابهم ولا ينظر الى اليوم الذي يتبدى فيه الانتخاب بالفعل - استئناف ١٨ أكتوبر سنة ١٩١٣ (الشرائع سنة ١ ص ٩٢)

مرض رئيس الدائرة

أصيب رئيس الدائرة بمرض دموى شديد قبل الجلسة بساعتين فأسعفه أحد الاطباء وبقي معه وكان الرئيس مريضاً جداً بحيث لا يمكنه تأدية وظيفته - والمحكمة حكمت بأن هذا لا يكون سبباً للبطلان إذا لم يثبت أنه كان لهذا تأثير على نتيجة الانتخاب - استئناف ١٧ يناير سنة ١٩١٤ (مجلة الشرائع ١ ص ٩٦)

أجراءات غير قانونية

ليس ابطال الانتخاب الذي قضى به المادة ٤٧ من قانون ألتخاب سنة ١٩١٣ واجباً بل جائزاً ومن ثم فالتحالقات الواقعة في تأليف لجنة الانتخاب وسيرها وعملية الانتخاب الحاصلة أمامها لا يترتب عليها بطلان الانتخاب ما لم يثبت للمحكمة أن هذه التحالقات قد أضرت بنتيجة الانتخابات النهائية - (استئناف ١٤ يناير سنة ١٩١٤ مجموعة رسمية سنة ١٥ ص ٩٧)

ولو أن اجراء عملية الفرز من عضوين بدل ثلاثة ووجود أشخاص من الاجانب مع أعضاء اللجنة يعتبران من المخالفات المتعلقة بسير لجنة الانتخاب إلا أنه لا ينبغي على هذه المخالفات بطلان الانتخاب ما لم يثبت أنها أثرت على نتيجة الانتخاب النهائية - (استئناف ١٤ يناير سنة ١٩١٤ مجموعة رسمية سنة ١٥ ص ٩٨)

بعد أن وضعت أوراق الانتخاب داخل المظروف الذي أرسل لنظارة الداخلية وأغلق المظروف وسافر القاضي المندوب من وزارة الحفانية تبين انه لم يوضع بهذا المظروف كل الاوراق بل ترك خارجه أوراق انتخاب إحدى اللجان ثم عمل محضر جديد لأدخال الأوراق التي تركت سهواً ولم يحضر هذا المحضر من جميع الاعضاء والمحكمة حكمت بصفة الانتخاب لأن هذا لم يكن مقترناً بفش ولم يثبت أنه كان له تأثير على نتيجة الانتخاب - (استئناف ١٧ يناير سنة ١٩١٤ مجلة الشرائع سنة ١ ص ٩٦) .

المخالفات الواقعة في عملية الانتخاب وفي الاقتراع السري لا تكون سبباً في ابطال الانتخاب ما لم تؤثر على نتيجته النهائية - استئناف ١٤ يناير سنة ١٩١٤ مجموعة رسمية سنة ١٥ ص ١٠٠

المخالفات الآتية مثل وجود أشخاص من الأجانب مع لجنة الانتخاب واشتراكهم في أعمالها وعدم ملاحظة سرية الاقتراع لا يترتب عليها بطلان الانتخاب إلا إذا ثبت للمحكمة أنها أثرت على نتيجة الانتخاب النهائية (استئناف ١٢ فبراير سنة ١٩١٤ مجموعة رسمية سنة ١٥ ص ٩٥)

فسخ ايجار اضراراً بمندوب ناخب

إذا فسخ مرشح عقب انتخابه عقد ايجار اضراراً بمستأجر لم يعط صوته له فلا يكون ذلك سبباً لبطلان الانتخاب إلا إذا ثبت أن فسخ الإيجار كان تنفيذاً لتهديد سابق - استئناف ٢٨ يناير سنة ١٩١٤ مجموعة رسمية ٥ ص ١٠٢

استبعاد بعض المندوبين من الجلسة

إذا استبعد من جلسة انتخاب اللجنة التي يناط بها إدارة الانتخاب بعض المندوبين الحاضرين وحصل الانتخاب بدون أصواتهم وكانت نتيجة موجبة لشك في صحة الانتخاب بحيث أنه لو لم يحصل ذلك الاستبعاد لاحتمل أن تكون النتيجة غير ما كانت وجب الحكم بلفو الانتخاب واعادته - استئناف ٢٩ يناير سنة ١٩٠٨ (حقوق ٢٣ ص ٥٣)

دخول أشخاص بغير حق في الانتخاب الثاني

إذا أعيد الانتخاب واشترك فيه المرشحون الذين لم ينالوا العدد الأكثر من الأصوات في الانتخاب الأول فلا يعتبر اشتراكهم سبباً لبطلان إلا إذا أثر في نتيجة الانتخاب النهائية . ولا يعتبر هذا الاشتراك مضرًا بنتيجة الانتخاب وبالتالي سبباً لبطلان إذا حصل أحد المرشحين ممن لم الحق في إعادة انتخابهم على الأغلبية المطلقة في الانتخاب الثاني بالرغم عن اشتراك المرشحين الآخرين الغير قاتوني - استئناف ١٧ يناير سنة ١٩١٤ مجموعة رسمية سنة ١٥ ص ٨٥)

إذا أعيد الانتخاب واشترك فيه المرشحون الذين لم ينالوا العدد الأكثر من الأصوات في الانتخاب الأول فلا يعتبر اشتراكهم سبباً لبطلان إلا إذا أثر في نتيجة الانتخاب النهائية فلذلك إذا ترتب على اشتراك هؤلاء الأخيرين عدم حصول أحد المرشحين ممن لم الحق في إعادة انتخابهم على الأغلبية المطلقة في الانتخاب الثاني كان ذلك سبباً في ابطال الانتخاب (استئناف ١٧ يناير سنة ١٩١٤ - مجموعة رسمية سنة ١٥ ص ٨٦)

امتناع البعض عن الانتخاب

حق الانتخاب في مصر اختياري فامتناع بعض الأهالي عن استعماله يعد تنازلاً منهم عنه وهذا لا يمنع الباقيين من استعمال حقهم ولا يمنع صحة الانتخاب - (استئناف ٢٩ يناير سنة ١٩٠٨ الحقوق ٢٣ ص ٨٦)

شراء الأصوات

لوثبت شراء العضو المنتخب لأصوات متخبة أعتبر ذلك من الأسباب التي يترتب عليها بطلان انتخابه (بنى سويف ٢٢ مايو سنة ١٩١١ مجموعة رسمية سنة ١٢ ص ٢٦٠)

عمل ولية لناخبين

عمل ولية لبعض الناخبين المندوبين لا يعد رشوة إلا إذا كان الغرض منه حل المندوبين على إعطاء أصواتهم للمرشح ولمعرفة توفر هذا الغرض من عدمه تنظر المحكمة في ظروف الدعوى كتركز كل من المضيف والضيف في الهيئة الاجتماعية ورابطة المصلحة المشتركة أو الروابط الشخصية التي تجمع بينهم - (استئناف ١٤ يناير سنة ١٩١٤ مجموعة رسمية سنة ١٥ ص ١٠)

الأصل أن الولاية لا تعتبر سبباً لابطال الانتخاب بل يجب لكي تكون سبباً لذلك أن يثبت أولاً أنها عملت بسوء قصد ثانياً أن المدعوي فيها طلب منهم مقابل هذه الولاية أن يعطوا أصواتهم لناخب مخصوص (استئناف ١٧ يونيو سنة ١٩١٤ - الشرائع سنة ١ ص ٢٥٣)

استنجاز عربة لناخبين

استنجاز عربة وجعلها تحت تصرف الناخبين المندوبين يجوز أن يكون من أعمال الضغط على حرية الناخبين ويساعد على إثباتها إلا أنه لا يمكن اعتبار هذا الفعل وحده بمثابة إعطاء مزية لبعض الناخبين بالمعنى الوارد في المادة ٤٨ من قانون انتخاب سنة ١٩١٣ ومن ثم فلا يعد الفاعل راشياً في حكم تلك المادة - (استئناف ١٤ يناير سنة ١٩١٥ ص ١٠١)

دفع مصاريف انتقال لناخبين

لا يعتبر قيام العضو المنتخب « بالفتح » بمصاريف انتقال المندوبين المنتخبين (بالكسر) إلى مكان الانتخاب وبنفقات مبيتهم في هذا المكان عن الليلة السابقة على الانتخاب من الأسباب التي يترتب عليها بطلان انتخاب العضو المذكور .

تهديد الناخب

لأجل أن يكون التهديد واقعاً تحت نص المادة ٤٧ من قانون انتخاب سنة ١٩١٣ يجب أن تكون نتيجة مؤثرة على الناخب وقت إعطاء صوته . (استئناف ٢٨ يناير سنة ١٩١٤ حقوق سنة ٣٠ ص ٢٤٩)

قرارات وأحكام الانتخاب . قوتها

قرارات اللجان والمحكم في الانتخاب لها قوة الشيء المقضى فيه نهائياً . مع ملاحظة أن الطاعن يمثل في حقه جميع من لم الحق في الطعن لأن دعاوى الطعون هي من الدعاوى العمومية التي يعتبر الحكم الصادر فيها حجة على الجميع - (طنطا ٢٠ يولييه سنة ١٩١٤ - الشرائع سنة ١ ص ٢٥٤)

هذه اللجان لا يسوغ لها أن تنتظر في أمر سبق الفصل فيه إلا إذا كانت الحالة قد تغيرت من يوم صدور الحكم الأول بسبب حوادث جديدة أو أحوال طارئة - (طنطا ٢٠ يولييه سنة ١٩١٤ - الشرائع سنة ١ ص ٢٥٤)

ملحوظة - هذا الرأي هو المتبع في فرنسا والذي يؤيده الشراح إلا أنه قد صدر حكم في ٢١ مايو سنة ١٩١٤ من محكمة الاستئناف يخالف هذا المبدأ حيث جاء به أن الحكم الذي يصدر من محكمة الاستئناف بأن شخصاً جازماً انتخابه للجمعية التشريعية لأنه يدفع نصاب المال اللازم قانوناً لا يمنع من أن اللجنة ومحكمة الاستئناف تنتظر في السنة التالية في الطعن الذي يقدمه ذوو الشأن وتحكم بأن الشخص المطعون فيه لم يتوفر عنده نصاب المال ولو كانت الحالة لم تغير من يوم الحكم الأول - (مجلة الشرائع سنة ١ ص ٣٢١)

ملحوظة - يتبين من بعض هذه الأحكام ان محكمة الاستئناف العليا كانت مختصة في عهد الجمعية التشريعية بإبطال انتخاب الأعضاء . ومعلوم أنه بنص القانون الدستوري المصري وقانون الانتخاب الصادرين في سنة ١٩٢٣ وطبقاً لقانون انتخاب

سنة ١٩٣٥ الحالى أصبح كل مجلس وحده المختص بالفصل في صحة نيابة أعضائه (تراجع المواد ٥٧ انتخاب و ٩٥ دستور) وقد ورد بالذاكرة الايضاحية لمشروع قانون الانتخاب لسنة ١٩٣٣ ان :

« المادة ٦٨ (٥٧ جديدة) تقابل المادة ٥٠ والفقرة الاولى من المادة ٥١ (قانون نمرة ٣٠ سنة ١٩١٣) مع تعديل فيهما خلاصته جعل الحكم بإبطال الانتخاب من اختصاص البرلمان حتى ولو لم يظعن في الانتخاب وله أن يقرر بطلان اجراءات سبق الحكم قضائيا بصحتها عند الظعن في كشف الترشيح لأن البرلمان هو صاحب السلطة التشريعية في البلاد وليس لأية هيئة أن تعيد حقه في ذلك . ولم يكن الفرض من اعطاء اختصاص لهيئات قضائية (أو ادارية) أن تفصل في الظعن في كشف الترشيح وفي الاجراءات إلا تسهيلا لعملية الانتخاب على أن تكون أحكامها في النهاية خاضعة لمراقبة البرلمان »

أما جرائم الانتخاب فتراجع في الباب الخامس من قانون الانتخاب وفسرت بعض هذه الجرائم بالأحكام السابقة - وربما احتاجت المادة ٦٨ انتخاب لشيء من التفسير حيث نصت على معاقبة كل من نشر أو أذاع بين الناخبين أقوالا كاذبة عن سلوك أحد المرشحين أو أخلاقه بقصد التأثير في نتيجة الانتخاب الخ - وقد ورد بالاعمال التحضيرية أنه يقصد بهذه المادة حماية المرشحين في حياتهم الخصوصية حماية كاملة وهذا لا يمنع قد أعمالهم العامة باعتبار أنهم رجال عموميون طبقا لاحكام القانون العام .

هذا وقد نصت المادة ٧٧ انتخاب بسقوط الدعوى العمومية والمدنية في بعض جرائم الانتخاب بمضى ثلاثة شهور .. الخ وقد روعي في ذلك أن الحملات الانتخابية وما ينشأ عنها من البغضاء بين الناس وما تكبره من الحقد في النفوس يجب حفظا للنظام العام قصير أجل تأثيرها وأن لا تترك للقواعد العامة المختصة بمدة سقوط الدعوى الجنائية في الجرائم العادية والدعوى المدنية التي تنشأ عنها .

تقارير لجنة فحص الطعون وتحقيق صحة النيابة^(١)

(١)

عن الطعن المقدم من عبد الصمد محمد علي سليمان في صحة انتخاب

حضرة النائب المحترم محمد سليم جابر

أشير الى الكتاب الآتي :

« حضرة المحترم رئيس مجلس النواب

أتشرف بأن أرفع إلى حضرتكم تقرير لجنة فحص الطعون وتحقيق صحة النيابة
عن الطعن المقدم في صحة انتخاب حضرة النائب المحترم محمد سليم جابر ، رجاء عرضه
على المجلس .

وقد انتخبت اللجنة حضرة النائب المحترم محمود صبرى مقررًا لها .

وقضوا بقبول فائق الاحترام ما

تحريراً في ٢ سبتمبر سنة ١٩٣٦ محمد عبد الهادي الجندى «

الرئيس الكلمة لحضرة المقرر .

حضرة النائب المحترم الاستاذ احمد عبد اللطيف مرزوق (نيابة عن المقرر) أتلو

على حضراتكم تقرير اللجنة :

« نظرت لجنة عملية فحص الطعون هذا الطعن وتلخص نتيجة بحثها فيما يلي :

عملية الانتخاب

١١١٨٩ مجموع أصوات من اشتركوا في الانتخاب

٥٦٥٢ عدد الأصوات التي نالها المطعون في صحة انتخابه .

٥٤٧٨ » » » » محمد علي سليمان بك

١١١٣٠ عدد الأصوات الصحيحة

٥٩ » » » » الملقاة

١١١٨٩

في قبول الطعن شكلا .

قدم هذا الطعن في الميعاد القانوني وهو مصدق عليه ، وعلى ذلك يكون مقبولا شكلا .

أوجه الطعن

نلخص أوجه الطعن فيما يلي :

الوجه الأول :

يلخص هذا الوجه في أن عمدة بندريا تعمد عدم تسليم تذاكر الانتخاب لعدد كبير من الناخبين ، وأنه حجز عنده أكثر من ثلثائة تذكرة . وادعى الطاعن أن بعض الناخبين قدموا شكاوى للمركز بذلك . وأن شكاوى أخرى قدمت للنيابة بأن هذه التذاكر المحجوزة يسلمها العمدة لغير أصحابها من أنصاره وأقاربه ليوزعوها في يوم الانتخاب على من يريدون من أنصارهم ، وأنه عمل بتحقيق أثبت ذلك . وذكر الطاعن أن شخصين وقعا على الكشف باستلام تذاكر الانتخاب بدلا من أن يوقع كل ناخب أمام اسمه في كل كشف بالاستلام .

وترى لجنة فحص الطعون أنه لم يتقدم أحد بأية شكوى عن حجز التذاكر عند العمدة ، وأن عدم استلام تذاكر الانتخاب ليس مانعا لناخب من إعطاء صوته متى ثبتت شخصيته ، كما يجري العمل في البجان الانتخابية ، ولا حظت اللجنة أن عدد من حضر من الناخبين في لجنتي بيا حوالى النصف . وتكاد تكون هذه هي نسبة الناخبين الذين أعطوا أصواتهم في جميع البجان تقريبا .

وقد اطلمت لجنة فحص الطعون على التحقيقات التي أشار إليها الطاعن خاصة بوجود تذاكر مع غير أصحابها ، فتبينت أن من يدعى على قطب هنداوى اعترف بوجود ثلاث تذاكر معه لأقاربه ، وهو أكبر العائلة ، وأنه سيتولى توزيعها عليهم ، ووافقت غالبيتهم على ذلك . وقد حفظت النيابة الشكاوى اداريا .

وعلى ذلك ترى اللجنة رفض هذا الوجه .

الوجه الثاني :

يلخص هذا الوجه في أن عملية الانتخاب للجنة النهائية في لجنتي بيا الفرعية رقم ٢ والقاعى وقعت باطله ، لأنه في اللجنة الأولى أخرج رئيسها الميتين من قبل المرشحين من قاعة الانتخاب ، ثم نادى ثلاثة أشخاص كلهم من قبل المطعون في صحة انتخابه ، وادعى أنه أجرى القرعة بنفسه . وأنه في اللجنة الثانية أجريت عملية القرعة بين جميع الاعضاء المنتخبين ، وكان يجب أخذ من نال أكثر الاصوات أولاً ، وبعد ذلك تعمل القرعة بين الباقين

وقد رجعت لجنة فحص الطعون إلى محضرى اللجنتين ، فبينت أنه في اللجنة الاولى نال ثلاثة من كل فريق خمسة أصوات ، ولم ينل غيرهم صوتاً واحداً فعملت القرعة بين الستة ، وشكلت اللجنة النهائية من الثلاثة الذين عيّنهم القرعة . وهذا هو الاجراء القانونى فلا عمل للمعلن عليه أما في اللجنة الثانية فكانت نتيجة الانتخاب حصر الاصوات في ستة أشخاص . نال اثنان منهم ستة أصوات ، ونال آخران خمسة أصوات ، ونال الاثنان الباقيان أربعة أصوات فعملت القرعة بين الجميع . وهذا خطأ ومبطل لعملية الانتخاب .

وترى لجنة فحص الطعون إلغاء نتيجة هذه اللجنة ، وذلك باستبعاد الأصوات التى نالها كل من المتنافسين في هذه اللجنة من مجموع الاصوات التى نالها كل منهما . فتكون النتيجة أن عدد الاصوات التى نالها المطعون في صحة انتخابه تصبح ٥٢٤٦ بدلاً من ٥٦٥٢ ، والاصوات التى نالها منافسه تصبح ٥٠٦٤ بدلاً من ٥٤٧٨ ، وبعد هذا الحصر تظل الاغلبية للمطعون في صحة انتخابه . وعلى ذلك ترى لجنة فحص الطعون أن هذا الوجه غير منتج .

الوجه الثالث :

يلخص هذا الوجه في أنه وقعت مخالفات مبطله لعملية الانتخاب في لجان زاوية النساوية وبيا ومزوره أثرت على النتيجة ، وذلك لعدم حصر الناخبين عند حلول الساعة الخامسة مساء وعدم تحرير كشوف بأسمائهم ، وإن رؤساء هذه اللجان سمحوا

لكثيرين من الناخبين بالدخول في جمعية الناخبين وإعطاء أصواتهم بعد هذا الميعاد وقد رجعت لجنة فحص الطعون إلى محاضر اللجان المذكورة فبينت أن أعمالها تمت في حدود القانون ، وأن الثابت فيها يخالف ما قرره الطاعن ، إذ جرى حصر الناخبين الموجودين بجمعيات الانتخاب في الساعة الخامسة مساء وحررت الكشف بأسمائهم في اللجان الثلاث ، واستمرت في أعمالها حتى انتهت عملية الانتخاب .
ولذلك ترى اللجنة رفض هذا الوجه .

الوجه الرابع :

يلخص هذا الوجه في أن رئيس لجنة يا الفرعية رقم ٢ لم يقبل أخذ أصوات ناخبى عزبة مرسى بك وزير رغم احتجاجهم تلافافا على ذلك .
وترى لجنة فحص الطعون أن لا أثر لهذه الشكوى في الأوراق . ولم يثبت تقديمها لأية جهة أخرى .
وعلى ذلك فهذا الوجه غير مقبول .

الوجه الخامس :

مؤدى هذا الوجه وقوع تهديد وإكراه واعتداء بالقوة على الناخبين لمنعهم من إعطاء أصواتهم لمنافسى الطعون في صحة انتخابه وجرى ذلك :
أولا - وقع التهديد والأكراه في لجنتي يا رقمى ١ و ٢ بواسطة عمدة البلد ووالده وابنه والشايف ، واعتدى على بعض الناخبين . فأبلغت واقعة التعدى إلى النيابة التى أجرت تحقيقاً عن ذلك وثبت وجود إصابات في الجنى عليهم . وترتب على ذلك هروب معظم الناخبين وقد تحلف عن الحضور في هاتين اللجنتين من جراء ذلك ١٨٧٥ ناخباً ، مما كان له الأثر الأكبر في تغيير نتيجة الانتخاب .

وقد طلبت لجنة فحص الطعون جميع الشكاوى الخاصة بهذا الموضوع فلم ترد إلا إثنان ، أبلغ المدير في إحداها بتاريخ ٣٠ ابريل سنة ١٩٣٦ بتدخل رجال الادارة . واتضح أن المبلغ متوفى منذ سنة سابقة على الشكوى ، وقد حفظها النيابة إدارياً .

والثانية قدمت من مجهول في ابريل سنة ١٩٣٦ يدعى فيها مساعدة رجال الادارة للمطعون في صحة انتخابه ، وحفظها النيابة أيضاً لعدم ثبوت شئ مما ورد فيها . وفوق ذلك عجز الطالب عن إثبات ما ادعاه في هذا الوجه ، وبالرجوع الى محضرى اللجنتين المذكورتين تبينت لجنة فحص الطعون أن نسبة من أعطوا أصواتهم من الناخبين حوالى النصف ، وهى النسبة العادية فى أغلب لجان الانتخاب ، كما أنه لم يثبت وقوع أية مخالفة .

ثانياً - كان العمدة وأحد المشايخ وشيخ الحفراء يكرهون الناخبين بلجنة الفقاعى على إعطاء أصواتهم للمطعون فى صحة انتخابه . واستشهد الطاعن على هذه الواقعة بشهود وترى لجنة فحص الطعون أن الطاعن لم يذكر وقائع معينة ، بل قصر طعنه على إرسال تهمة التهديد وإطلاقها عامة دون تحديد حوادث معينة ، ولذلك لا ترى اللجنة محلاً للتحقيق . وفوق ذلك فمحضر اللجنة الانتخابية خلو مما يدعيه الطاعن ، كما أنه لا أثر لأية شكوى بهذا الخصوص لأية جهة من الجهات المختصة .

ثالثاً - هدد العمدة الناخبين بلجنة « مزوره » بزيادة أجور الحفر وتعمير محاضر مخالفات ضدّهم وإخراجهم للسخرة العامة إذا لم ينتخبوا المطعون فى صحة انتخابه ، وحلفهم بأن يعطوه أصواتهم ، وذكر الطاعن أسماء تسعين شخصاً فى كشف . وقد راجعت لجنة فحص الطعون محضر لجنة الانتخاب فوجدته خلواً من أية شكوى أو اعتراض أو احتجاج فى هذا الشأن مما يحمل اللجنة على ترجيح عدم صحة هذه الوقائع .

رابعاً - كان من بين أعضاء اللجنة النهائية بلجنة سمسطا السلطانى عضو من فريق المطعون فى صحة انتخابه يدعى الطاعن أنه من كبار الأثقياء ومحروم قانوناً من حق الانتخاب وأنه كان لوجوده فى اللجنة تأثير على الناخبين لأنهم يخشونه . ويقول إنه قدمت شكوى ضد العمدة وشيخ البلد فى هذا الشأن ، ولكن الطاعن لم يذكر ما تم فيها .

وترى لجنة فحص الطعون أنه ما دام عضو اللجنة مقيداً فى جدول الانتخاب ولم يسترض على ذلك وقت عرض الجداول ، فلا يلتفت إلى هذا الوجه الآن .

أما تأثير عضوا اللجنة المشار اليه على الناخبين فلم يتم عليه دليل ، فوق أنه غير محتمل وقوعه أمام رئيس اللجنة وباقي أعضائها ، ومع ذلك فإن في اللجنة مثل لمنافس المطعون في صحة انتخابه ولم يد أي اعتراض ، مما يؤكد عدم صحة هذه الواقعة وعليه يكون هذا الوجه مرفوضاً بجميع اجزائه .

لهذه الأسباب

تتروح لجنة فحص الطعون على المجلس أن يقرر رفض هذا الطعن وإعلان صحة نيابة حضرة النائب المحترم محمد سليم جابر «
الرئيس - هل توافقون على تقرير اللجنة ؟
(مواقة عامة)

الرئيس - إذن قرر المجلس رفض الطعن وإعلان صحة نيابة حضرة النائب المحترم محمد سليم جابر (تصفيق)

(٢)

عن الطعن المقدم من معوض ابراهيم جاد المولى بك
في صحة انتخاب حضرة النائب المحترم سلطان محمد السمدي بك
أشير الى الكتاب الآتي :

« حضرة الاستاذ المحترم رئيس مجلس النواب

أنشرف بأن أرفع إلى حضرتكم تقرير لجنة فحص الطعون وتحقيق صحة التبايات عن الطعن المقدم في صحة انتخاب حضرة النائب المحترم سلطان محمد السمدي بك ، رجاء عرضه على المجلس .

وقد انتخبت اللجنة حضرة النائب المحترم الاستاذ محمود صبري مقررأ لها .
وتفضلوا بقبول وافر الاحترام

رئيس اللجنة

تحريراً في ٢ سبتمبر سنة ١٩٣٦

محمد عبد الهادي الجندى «

الرئيس - الكلمة لحضرة المقرر .

حضرة النائب المحترم الاستاذ محمود صبرى (مقرر اللجنة) - أنلوعلى حضراتكم
تقرير اللجنة :

« نظرت لجنة فحص الطعون هذا الطعن وتلخص نتيجة بحثها فيما يلى :

عملية الانتخاب

١٠٦٠٣ عدد اصوات من اشتركوا فى الانتخاب

٥٨٤٥ عدد الاصوات التي نالها المطعون فى صحة انتخابه .

٤٧٤٥ » » » » الطاعن

١٠٥٩٠ مجموع الاصوات الصحيحة

١٣ عدد الاصوات الملقاة

١٠٦٠٣

فى قبول الطعن شكلا :

قدم هذا الطعن فى الميعاد القانونى وهو مصدق عليه ، وعلى ذلك يكون مقبولا
شكلا .

أوجه الطعن

تلخص أوجه الطعن فيما يلى :

الوجه الاول :

ان المطعون فى صحة انتخابه لا يحسن القراءة والكتابة .

وبرجوع اللجنة الى مضبطة المجلس سنة ١٩٢٦ (الهيئة النيابية الثالثة - دور
الانقضاء الاول ص ٥٨) تبين لها أن هذا الوجه بالقات سبق أن تمسك به الطاعن
فى تلك الدورة ، وبعد التحقيق الذى أجرته لجنة فحص الطعون وقشذ قررت أنه

بمحسن القراءة والكتابة ، وقضت برفض الطعن . ووافق المجلس على ذلك بتاريخ

٢٨ يونية سنة ١٩٣٦

وعلى ذلك ترى اللجنة أنه لا عمل لاجراء تحقيق جديد . وترى عدم قبول هذا الوجه .

الوجه الثاني :

أن من يدعى عبد القادر شرقاوى ضبط حاملًا تذكرة آخر ، وأعطى صوته باسم هذا الآخر أمام لجنة نزلة النصارى ، وضبطت لذلك واقعة .

وترى لجنة فحص الطعون أنه بفرض صحة هذه الواقعة - فهي حالة فردية لا تأثير لها على نتيجة الانتخاب ، خصوصاً أن الفرق في الاصوات بين الطاعن والمطعون في صحة انتخابه في لجنة الانتخاب المذكورة ثمانون صوتاً .

وعلى ذلك يمتنع رفض هذا الوجه .

الوجه الثالث :

أن بعض الناخبين استعملوا حقوقهم الانتخابية وهم محرومون منها لصدور أحكام ضدهم . وذكر الطاعن اسم شخص واحد ، ولكنه لم يذكر اسم اللجنة التي ادعى أن هؤلاء الناخبين أعطوا أصواتهم فيها .

وترى لجنة فحص الطعون أن هذا الوجه ليس مبطلًا لعملية الانتخاب ، إذ الطعن له مواعيد واجراءات نص عليها في قانون الانتخاب . ولذا ترى اللجنة رفض هذا الوجه .

الوجه الرابع :

أن ٣٥٠ ناخباً كانوا موجودين خارج قاعة الانتخاب بلجنة سلافوس ولم يحضروا وطردوا بالبوليس ، وأغلق الباب قبل حلول الساعة الخامسة مساء .

وترى لجنة فحص الطعون أن الطاعن لم يقدم دليلاً على ما يدعى ، ولم يثبت أنه

احتج هو أو مثله في لجنة الانتخاب أو غيرهم من الناخبين ، لا في محضرها ولا لأي جهة أخرى .

والثابت في المحضر المذكور ما يأتي « تبين في الساعة الخامسة وجود بعض ناخبين بجمعية الناخبين لم يبدوا آراءهم فوضعتهم اللجنة في الحوش وقفلت الأبواب وأخذت أصواتهم حتى الساعة الحادية عشرة مساءً » .

وفضلاً عن ذلك فقد لاحظت لجنة فحص الطعون أن الطاعن نال من الأصوات في هذه اللجنة الانتخابية ثلاثة أضعاف ما ناله المطعون في صحة انتخابه .
ولذلك ترى لجنة فحص الطعون رفض هذا الوجه .

الوجه الخامس :

أن أكثر من ١٥٠٠ ناخب أعطوا أصواتهم أكثر من مرة لتكرار كتابة أسمائهم في جملة لجان : منها الصفاينة ونزلة النصارى والفنت وسلاقوس وشنرى وبلاد أخرى

وترى لجنة فحص الطعون أن الطاعن لم يقدم على ما ادعى أى دليل ، بل هي مجرد أقوال أطلقها دون تعيين وقائع معينة فلا يلتفت إليها . خصوصاً أنه لم يقدم هو أو غيره أى شكوى للجان المذكورة أو لأي جهة أخرى حتى يصح التحقق من صحة هذه الدعاوى .

الوجه السادس

أن بعض المدد أدرجوا أسماء أشخاص غير مقيمين في بلادهم . ووعد الطاعن بتقديم كشوف بأسمائهم ، ولكنه لم يقدم شيئاً .

وترى لجنة فحص الطعون أن الطاعن لم يقدم أى دليل على ما يدعيه : كما أن هذا الوجه خاص بتحرير جداول الانتخاب ، والطعن على تحريرها له مواعيد واجراءات نص عليها قانون الانتخاب : وقد فوّتها الطاعن على نفسه .

ولذلك ترى اللجنة رفض هذا الوجه .

الوجه السابع :

أن رجال البوليس اعتدوا في لجنة شغرى على ما يزيد على الأربعمائة ناخب بالكرباج . وكانوا يمنعون أنصار الطاعن من الدخول إلى قاعة الانتخاب وهددم العملة بزيادة أجور الحفر فنادروا جمعية الانتخاب . وترى لجنة فحص الطعون أن الطاعن لم يقدم أى دليل على ما جاء بدعواه ولم يتعرض هو أو ممثلوه أو أحد الناخبين في محضر اللجنة أو غيرها من الجهات الرسمية . ولذلك ترى اللجنة رفض هذا الوجه .

الوجه الثامن :

أن رجال البوليس حاصروا الناخبين في اللجان الفرعية واختلطوا بهم بأسلحتهم واعتدوا عليهم بالكرباج وطلب الطاعن تحقيق ما يأتى :

(أولا) إن البوليس منع الطاعن من الاختلاط بالناخبين بجمعية الانتخاب ، وأنهم كانوا محاصرين ومنوعين من الدنو من قاعة الانتخاب . وعلى أثر شكواه أمر رئيس اللجنة بإطلاق سراحهم .

وترى لجنة فحص الطعون أن عدم السماح للمرشح بالاختلاط بالناخبين يوم الانتخاب ليس مبطلا لعملية الانتخاب . كما أن محاصرتهم - إن صححت - لا تأثير لها على نتيجة الانتخاب ما دامت لم ترتكب جرائم ، وربما كان هذا إجراء قصده عدم اختلاط الناخبين بغيرهم والمحافظة على النظام . وعلى كل حال فلم يقدم الطاعن الدليل على وقوع تهديد أو إكراه مما يكون محلا لبطلان .

(ثانيا) ان الطاعن زار لجنة سلاقوس فوجد الناخبين جالسين القرفصاء وعلى رأسهم رجال البوليس . ولما شاهدوه أرادوا تحيته فنهزم البوليس من ذلك . فاحتج الطاعن لدى رئيس اللجنة . ويقول أن وكيل المطعون في صحة انتخابه كان جالسا في قاعة الانتخاب - مما أثر على حرية الناخبين عند إعطاء أصواتهم وقد تبينت لجنة

فحص الطعون أن محضر لجنة الانتخاب خلو من أى احتجاج أو اعتراض. أما جلوس وكيل الطعون في صحنه انتخابه بقاعة الانتخاب فلم يقدم الطاعن ما يثبت أنه أو على الناخبين. وقد نال الطاعن في هذه اللجنة الانتخابية حوالى أربعة أضعاف الأصوات التي نالها منافسه .

(ثالثاً) زار الطاعن لجنة أفضص فاعتدى البوليس على الناخبين بالكرباج وشكا الطاعن ذلك لرئيس اللجنة فخرج لحل الاجتماع ، وقد أخفى رجال البوليس كرايجهم ، ولكن آثارها بقيت علي جلوس الناخبين . وكان هذا سبباً في انصراف حول المائتين منهم .

وبرجوع لجنة فحص الطعون الى محضر لجنة الانتخاب المذكورة ثبت أن الطاعن أبلغ رئيس اللجنة شكواه من ضرب رجال البوليس للناخبين ، فطلب منه تقديم شكواه كتابة لاثباتها في المحضر فرفض . وقد أثبت رئيس اللجنة أن النظام كان على أتم وأحسن ما يرام ، وأنه لم تحدث أى اهانة أو تعد على الناخبين ، وأنه بالعكس أثبت في المحضر أن أحد أقارب الطاعن هو الذى أحدث شغباً موقفاً . فأمر رئيس اللجنة بعزله في غرفة بعيدة حتى لا يختلط بالناخبين .

(رابعاً) منع الطاعن - قبل الانتخاب - من الاتصال بأمور المركز تلفونياً ليشكو له حالة خاصة . ويقول الطاعن إن العمدة كانوا يساعدون الطعون في صحنه انتخابه ، وأنه قدم بذلك شكوى .

وترى لجنة فحص الطعون أن ما جاء في هذا الوجه عام مبهم . ومع ذلك فقيا يتعلق بالواقعة الأولى لم يذكر الطاعن ماهية الحالة الخاصة التي يشير اليها ، وعلى ذلك لا تقبم اللجنة لها أى وزن . أما ادعاؤه بتدخل العمدة في الانتخاب ، فإنه لم يقدم عليه أى دليل . وبالبحث عن شكاوى خاصة بهذا الموضوع لم تجد لجنة فحص الطعون إلا شكوى برقية أرسلت من الطاعن الى مدير الدنيا في ٣٠ مارس سنة ١٩٣٦ يطلب فيها عدم اعتماد نقطة بوليس مقرر لا إحدى لجان الانتخاب الفرعية . وقد فحصت جهات الإدارة هذه الشكوى فوجدت أنها في غير محلها .

ولذلك ترى لجنة فحص الطعون أن طلب الطاعن تحقيق هذه النقط الأربع الأخيرة لا محل له . وترى رفض هذا الوجه بجميع أجزائه .

لهذه الأسباب

تقترح لجنة فحص الطعون على المجلس أن يقرر رفض هذا الطعن واعلان صحة نيابة حضرة النائب المحترم سلطان محمد السعدى بك »

حضرة النائب المحترم الأستاذ على أيوب - اننى أوافق على المبادئ التى وضعتها اللجنة فى تقريرها ولكنى مع تقديرى الشخصى لحضرة الزميل المحترم الأستاذ محمود صبرى تقديراً يسمو على كل تقدير أخالف اللجنة فيما أبدته عن الرد على الوجه الأول حيث ذكرت عبارة يجب ألا تذكر فى التقرير لأن الضعف يناوئها من كل نواحيها .

ويتضمن الوجه الأول أن المطعون فى صحة انتخابه لا يحسن القراءة والكتابة وقد وجه اليه مثل هذا الطعن فى سنة ١٩٢٦ فقالت اللجنة إذ ذاك رداً على هذا الوجه انها أمتحته ووجدت أنه يحسن القراءة والكتابة فكان الواجب على اللجنة الحالية أن تبني حكمها على اجراءاتها الشخصية لا على اجراءات لجنة سبقتها فى سنة ١٩٢٦ واذا سلمنا بأنه نجح فعلاً فى سنة ١٩٢٦ فما الذى يضمن لنا نجاحه فى سنة ١٩٣٦ إذا قامت اللجنة باعادة امتحانه لذلك أقترح إعادة التقرير الى اللجنة لتحقيق هذا الوجه .

المقرر - اعترض حضرة النائب المحترم فى غير محله لأنه بطبيعة الحال إذا كان المطعون فى صحة انتخابه قد نجح فى سنة ١٩٢٦ فانه من المؤكد ينجح اذا امتحن فى سنة ١٩٣٦ لأنه لا شك فى أن الانسان يتقدم يوماً عن يوم والطبيعة تؤيد ذلك .

حضرة النائب المحترم الأستاذ على أيوب - هل يضمن حضرة المقرر أنه ينجح اذا أعيد امتحانه فى اجازة اللسانس مع أنه نجح منذ عشرين عاماً ؟

المقرر - هذه مسألة بدئية فإن الانسان لا يمكن أن ينسى القراءة والكتابة ولكنه قد ينسى القانون أو التاريخ أو أى مادة أخرى .

الرئيس - هل توافقون على تقرير اللجنة ؟
(موافقة عامة)

الرئيس - إذن يقرر المجلس رفض الطعن وإعلان صحة نيابة حضرة النائب المحترم سلطان محمد السمدى بك (تصفيق) .

(٣)

الطعن المقدم من محمود امباويل سليمان
في صحة انتخاب حضرة النائب المحترم عبد الله أبو حسين بك
أشير إلى الكتاب الآتى :

« حضرة الأستاذ المحترم رئيس مجلس النواب
أنشرف بأن أرفع إلى حضرتكم تقرير لجنة فحص الطعون وتحقيق صحة النيابة
عن الطعن المقدم في صحة انتخاب حضرة النائب المحترم عبد الله أبو حسين بك رجاء
عرضه على المجلس .

وقد انتخبت اللجنة حضرة النائب المحترم الأستاذ كيلانى بهنساوى مقرراً لها .
وتفضلوا بقبول وافر الاحترام »

تحريراً في ٢ سبتمبر سنة ١٩٣٦
رئيس اللجنة
محمد عبد الهادى الجندى

الرئيس - الكلمة لحضرة المقرر .
حضرة النائب المحترم الأستاذ كيلانى بهنساوى (المقرر) - أتلو على حضراتكم
تقرير اللجنة :

« بحثت لجنة فحص الطعون هذا الطعن وتلخص نتيجة بحثها فيما يلي :

عملية الانتخاب

٩٠٤٩	عدد أصوات من اشتركوا في الانتخاب
٥٤١٠	عدد الأصوات التي نالها المطعون في صحة انتخابه .
٣٦١٤	» » » » الطاعن
٩٠٢٤	مجموع الأصوات الصحيحة
٢٥	عدد الأصوات الملقاة
<u>٩٠٤٩</u>	

في قبول الطعن شكلاً :

قدم هذا الطعن في الميعاد القانوني وهو مصدق عليه ، وعلى ذلك يكون مقبولا شكلاً .

أوجه الطعن

نلخص أوجه الطعن فيما يلي :

الوجه الأول :

حضر أثناء عملية الانتخاب في لجنة دراجيل أحد مشايخ كفر الشيخ ومعه ١٧٠ ناخباً من قريته ، وكان موجوداً في جمعية الانتخاب محمود أبو حسين افندى أخو المطعون في صحة انتخابه وبعض أفراد عائلته ، وحضر الدكتور سيد سليمان والشيخ محمد أبو جازيه نائبين عن حضرة مصطفى راضى سليمان بك ، فسلم شيخ بلدة كفر الشيخ على محمود أبو حسين افندى وبأذنه بقوله أن أهالى بلدة سيعطون أصواتهم لمبد الله بك حسب وعد العمدة الذى حلف اليمين لمباس أبو حسين بك بأن أصوات بلدة ستكون لمبد الله أبو حسين بك الخ ما تضمنته هذا الوجه من الطعن .

وترى لجنة فحص الطعون أن الطاعن لم يعين اسم شيخ الناحية المذكورة ولم

يبين طريقة التهديد التي استعملها العمدة ولا مداه . ولم يبين أسماء الناخبين الذين وقع عليهم هذا ، إن صح ما نسبته الطاعن للشيخ المذكور . وهذا الوجه من الطعن عبارة عن دعاوى عامة لم يقدم الدليل على صحتها .

ذكر الطاعن بعد ذلك أن رئيس لجنة الانتخاب ومندوب الداخلية باتا في ليلة الانتخاب في منزل محمود ابو حسين بك ابن عم المطعون في صحة انتخابه .

وترى لجنة فحص الطعون - بفرض التسليم بصحة هذه الواقعة فانها لا تؤثر على عملية الانتخاب ذاتها ولا على حرية الناخبين في اعطاء أصواتهم طبقاً للقانون .
وذكر الطاعن أن أحد معاوني الادارة أرسل لأحد أفراد عائلة مطر المناصرة لمصطفى راضى سليمان بك بناحية كفر السوالمية إشارة تليفونية ليقابله بناحية شباطس قبل الانتخاب يوم . وعند ما قابله أخبره أن العمدة يشكو منه لمناصرته لمصطفى راضى سليمان بك ، وطلب منه مناصرة المطعون في صحة انتخابه .

وترى لجنة فحص الطعون أن هذه الناحية من الطعن عبارة عن كلام عام ، حيث لم يبين الطاعن اسم معاون الادارة الذى نسب اليه ارسال الاشارة التليفونية - أن صح وجودها - ولم يبين اسم الشخص الذى أرسلت اليه الاشارة حتى يمكن للجنة أن تتحقق مدى هذا التدخل من جانب الموظف ، ومدى تأثيره على حرية الناخبين في لجنة كفر السوالمية .

الوجه الثانى :

(أولاً) اتصل بعلم الشيخ عبد المقصود قنديل مناصر مصطفى راضى بك أن رئيس اللجنة وعضو الداخلية في لجنة بشتامى باتا في ليلة الانتخاب في كفر ربيع بلد المطعون في صحة انتخابه وحضر المقر اللجنة على عربة صالح أبو حسين بك ، فخالجه الشك في عدم حياد رئيس اللجنة . وهذا الشك ظهر له جلياً في أثناء عملية الانتخاب ، إذ قبل في عضوية اللجنة النهائية أمين قنديل افندى ، وهو شيخ بلد ومهر المطعون في صحة انتخابه .

وترى لجنة فحص الطعون أن ما أدعاه الطاعن غير صحيح ، حيث ثبت بحضور

اللجنة المذكورة رداً على هذه الواقعة ان رئيس اللجنة وعضو الداخلية باتاً في ليلة الانتخاب بمنزل محمود عبد الرحمن بك عمدة كفر ربيع ، فضلاً عن أن هذه الواقعة في ذاتها لا تأثير لها على عملية الانتخاب ، ولا تؤثر على حرية الناخبين . خصوصاً أن من بين أعضاء اللجنة النهائية الشيخ حامد مكاوي شعيم الذي كان ممثلاً لمصطفى راضي سليمان بك ، فلو أنه وقع على الناخبين ما يؤثر على حريتهم في التصويت لا عترض عليه في وقتها .

أما القول بأن انتخاب أمين قنديل افدى ، وهو شيخ بلد ، ضمن أعضاء اللجنة النهائية مخالف للقانون فغير صحيح ولا سند له من القانون ، إذ كل ما يتطلبه القانون في مثل هذه الحالة أن يكون العضو مدرجاً اسمه ضمن الناخبين الذين لهم حق التصويت في دائرة اللجنة التي انتخبت فيها عضواً وليس في قانون الانتخاب ما ينص على خلاف ذلك .

ثانياً - أن رجال البوليس كانوا يؤثرون على الناخبين لمصلحة الطعون في صحة انتخابه بأن وقف الكونستابل داخل قاعة انتخاب وخلف باب القاعة وصار يمل على كل ناخب يدخل القاعة اسم عبد الله أبو حسين بك . ووقف خارج باب القاعة بعض المساکر والحفراء والعمدة ، فكانوا يؤثرون على الناخبين قبل دخولهم . ويرى الطاعن أن قانون الانتخاب يمنع أن يكون أحد المشايخ عضواً في لجنة الانتخاب ، وذلك خشية التأثير على الناخبين .

وترى لجنة فحص الطعون بعد اطلاعها على محاضر اللجنة الفرعية المشار إليها أن ما ذكره الطاعن لا أساس له من الصحة من حيث التأثير المنسوب لرجال البوليس ، إذ لو كان هذا الأمر صحيحاً لاعتراض عليه الناخبون أمام اللجنة . وقد سبق القول أنه كان بين أعضاء اللجنة النهائية من يمثل مصطفى راضي بك ، فكان واجب هذا العضو أن يعترض على التدخل . لو أنه حصل فعلاً . ولكنه وقع على محضر اللجنة مما يدل على عدم وقوع ما يدعيه الطاعن .

ثالثاً - إن رئيس لجنة بشتامي نذب نفسه عضواً في لجنة الفرز ، ويقول الطاعن إن هذا دليل على عدم حياده .

ولجنة فحص الطعون بعد اطلاعا على محضر هذه اللجنة الفرعية ترى أن ما يدعيه الطاعن لم يقع بالطريقة التي صورها . إذ أن اللجنة الانتخابية هي التي اختارت رئيسها لتمثلها في لجنة الفرز العامة ، ووقع جميع أعضائها بما يفيد ذلك ، ومن بينهم ممثل حضرة مصطفى راضى سليمان بك . وعلى هذا الاعتبار يكون القول بأن الرئيس ندب نفسه زعم غير صحيح ولا سند له في الأوراق ، فضلا أن هذه الحالة في ذاتها - لو سلمنا جدلا بصحة ما ذكره الطاعن لا تأثير لها ولا تفيد ما قصده الطاعن عن عدم حياد رئيس اللجنة عند مباشرة عملية الانتخاب .

الوجه الثالث :

أولا - أن بعض أهالي كفر ربيع أخذت أصواتهم في حين أنهم متغيبون في مديرية البحيرة ومنهم أموات .

وترى لجنة فحص الطعون أن هذا القول عام لا دليل عليه ، إذ لم يبين الطاعن أسماء المتغيبين ولا عددهم ولم يقدم ما يثبت أن أشخاصا متوفين استعملت أصواتهم .

ثانيا - أن حسن الخطيم أفندى عند ما توجه لاعطاء صوته في اللجنة رقم ٧ مع بعض الناخبين من عزبته علم منهم أنهم وجدوا أسمائهم قد أشرأ أمامها بأنهم أعطوا أصواتهم ، على حين أنهم لم يصوتوا ، وأن أشخاصا آخرين صوتوا بأسمائهم ، وأن حسن الخطيم أفندى وجه نظر اللجنة والسكرتير إلى ذلك .

وقد اطلعت لجنة فحص الطعون على محضري لجنتي كفر ربيع فلم تجد فيهما أن أحداً لفت نظر رئيس اللجنة إلى شيء مما ذكره الطاعن .

الوجه الرابع :

أن عمدة كوم مازن وكفر الشيخ ودراجيل وبشامى كانوا يروجون علنا وبلا مبالاة قبل الانتخاب وفي أثناء عملية الانتخاب لمصلحة المطعون في صحة انتخابه ، سواء بالتهديد أو بالوعيد الخ ما تضمنه هذا الوجه .

وقد رأت لجنة فحص الطعون أن ما نسب إلى العمدة المذكورين في هذا الوجه

من الطعن لادليل عليه وليس في الأوراق ما يؤيده ، خصوصاً ان معظم ما تضمنه هذا الوجه من مطاعن سبق أن ذكرت في أوجه الطعن السالفة .

أما ما ذكره الطاعن خاصاً بمدة كوم مازن من أنه قدمت في حقه شكوى بأنه يهدد الأهالي وأنه جرى تحقيق في هذه الشكوى وثبتت صحتها بمقابته بفرامة ١٠٠ قرش وبأذاره وبأخذ تمهديه بعدم العودة إلى ذلك ، فقد رأت لجنة فحص الطعون ضرورة الاطلاع على هذه الشكوى لتعرف مدى تأثيرها على حرية الناخبين ، وعما إذا كانت وقائع هذه الشكوى تكونّ عملاً مخالفاً بأحكام قانون الانتخاب من عدمه . وبالرجوع إلى أوراقها اتضح أن ثلاثة عشر شخصاً من كوم مازن قدموا شكوى بتاريخ ٢٣ أبريل سنة ١٩٣٦ لسعادة مدير المتوفية يشكون فيها من تدخل العمدة والترويع لمصلحة المظعون في صحة انتخابه . وقد تبين للجنة من تفاصيل الشكوى المذكورة أن ما تضمنته من أقوال عبارة عن مجموعة من المزاعم المتأثلة التي لادليل عليها والتي لا يمكن الوثوق بها . واللجنة ترجح أن الباعث عليها بعض الضغائن بين مقدمي الشكوى وعمدة الناحية المذكورة . وترى أن التصرف الإداري بمجازاة العمدة أصبح كافياً لدفع ما يمكن أن يتصور وقوعه من تأثير بعد ذلك ، وأصبح الناخبون بتوقيع العقوبة على العمدة وأذاره بعدم التدخل في الانتخاب - إن صح ما نسب إلى العمدة من تدخل في الانتخاب - أحراراً في التصويت لمن يرغبون

الوجه الخامس :

إن رجال الإدارة وعلى رأسهم مأمور المركز ومعاون البوليس كانوا يروجون للمظعون في صحة انتخابه ، وكانوا يستدعون العمدة والأهالي في جنح الظلام وينبهون عليهم بانتخاب المظعون في صحة انتخابه .

وترى لجنة فحص الطعون أن هذا الوجه عبارة عن مزاعم ومطاعن لادليل عليها وسبق أن ذكرت في الأوجه السابقة فلا حاجة لرد عليها .

لهذه الأسباب

تقترح لجنة فحص الطعون على المجلس أن يقرر رفض هذا الطعن وإعلان صحة نيابة حضرة النائب المحترم عبد الله أبو حسين بك .
الرئيس - هل توافقون على تقرير اللجنة ؟
(موافقة عامة) .

الرئيس - إذن يقرر المجلس رفض الطعن وإعلان صحة نيابة حضرة النائب المحترم عبد الله أبو حسين بك (تصفيق) .

(٤)

الطعن المقدم من محمد عثمان خليل الشريف
في صحة انتخاب حضرة النائب المحترم محمود همام حمادى بك
أشير إلى الكتاب الآتى :
« حضرة المحترم رئيس مجلس النواب

أتشرف بأن أرفع إلى حضرتكم تقرير لجنة فحص الطعون ونحقيق صحة النيابة
عن الطعن المقدم في صحة انتخاب حضرة النائب المحترم محمود همام حمادى بك ،
رجاء عرضه على المجلس .

وقد انتخبت اللجنة حضرة النائب المحترم الاستاذ عمر عمر مقررًا لها .
وتفضلوا بقبول فائق الاحترام
رئيس اللجنة
٢ سبتمبر سنة ١٩٣٦
محمد عبد الهادى الجندى »

الرئيس - الكلمة لحضرة المقرر .
حضرة النائب المحترم الاستاذ محمود صبرى (بالنيابة عن حضرة الاستاذ عمر
عمر مقرر اللجنة) : أنلو على حضراتكم تقرير اللجنة :
« نظرت لجنة فحص الطعون هذا الطعن وتلخص نتيجة بحثها فيما يلي :

عملية الانتخاب

٩٨٣٩	مجموع أصوات من اشتركوا في الانتخاب
٥١٥٢	عدد الاصوات التي نالها المطعون في صحة انتخابه .
٥٤٨١	» » » » الطاعن
٩٧٣٣	مجموع الاصوات الصحيحة
٥٩	عدد » الملقاة
٩٨٣٩	

في قبول الطعن شكلا :

قدم هذا الطعن في الميعاد القانوني وهو مصدق عليه وعلى ذلك يكون مقبولا شكلا .

أوجه الطعن

تلخص أوجه الطعن فيما يلي :

الوجه الأول :

يلخص هذا الوجه في قول الطاعن أن يده مستندات تدل على أن بعض الناخبين في بعض اللجان الفرعية أعطوا أصواتهم لمنافسه مع أنهم من ذوي السوابق ، وأن هناك ناخبين متوفين تقدم آخرون بتذاكرهم وأعطوا أصواتهم . وأنه مستعد لتقديم الادلة الرسمية على ذلك عند إجراء التحقيق .

ولجنة فحص الطعون ترى أن الطعن على قيد أسماء المحرومين من حق الانتخاب بسبب ارتكابهم الجرائم له مواعيد واجراءات نص عليها قانون الانتخاب وقد فوتها الطاعن على نفسه . هذا فضلا عن أنه لم يبين في هذا الوجه الاشخاص المحكوم عليهم أو الجرائم التي عزاها اليهم . فثل هذا الطعن عام لا يلتفت اليه . هذا عن الشطر الأول .

أما عن الشطر الثاني : وهو أن هناك ناخبين متوفين تقدم آخرون بتذاكرهم وأعطوا أصواتهم ، فانه فضلا عن أن الطاعن لم يقدم دليلا على ما يدعيه ، فانه لم يذكر أسماء هؤلاء المصوتين أو المتوفين أو اللجان التي قدموا لها ، حتى تستطيع لجنة فحص الطعون أن تحقق دعواه في هذا ، وأن تتحقق مما إذا كان عدد هؤلاء المتوفين يؤثر في النتيجة العامة للانتخاب أم لا ، لأن الفرق بين الطاعن والمطعون في صحة انتخابه ٥٧١ صوتا .

وإذن يتعين رفض هذا الوجه .

الوجه الثاني :

انه يظهر من مطالعة محضر لجنة الفرز أن صندوق اللجنة الفرعية رقم ١١ وجدت به تذاكر تزيد على العدد المؤشر أمامه بالحضور يكشف الناخبين ، وأنه بالرجوع إلى محضر هذه اللجنة وجد أن عدد من أعطوا أصواتهم غير وارد به . ويستنتج الطاعن من هذا وقوع تلاعب في هذا الصندوق . ويقول إنه شكك إلى النيابة العمومية عدم سلامة الأختام .

وترى لجنة فحص الطعون أنه وإن كان قد فات اللجنة الفرعية أن تبين عدد من أعطوا أصواتهم ، فإن لجنة الفرز العامة قد تداركت ذلك وأوضحت بمحضرها بما لا يتطرق إليه الشك . أما قول الطاعن بأنه شكك للنسبة العمومية عدم سلامة الأختام ، فلا تلتفت لجنة فحص الطعون إليه ، لأنه لو كان تبين للجنة الفرز أى تلاعب في الأختام لا ثبت ذلك في محضرها ، هذا إلى أنه ظاهر من محضر اللجنة الفرعية رقم ١١ أنها أثبتت أن مجموع الناخبين ١٢٧٨ ، وأن الأوراق التي لم تستعمل عددها ٨٨٣ ، فيكون الفرق هو عدد الناخبين الذين أعطوا أصواتهم وهو ٣٩٥ . والثابت من محضر لجنة الفرز أن عدد من أعطوا أصواتهم ٣٩٦ بفرق صوت واحد عما هو مبين في محضر اللجنة الانتخابية ، وهذا الصوت لا يترتب عليه بحال بطلان الانتخاب في تلك اللجنة . يضاف إلى هذا أن أعضاء اللجنة الثلاثة المنتخبين بإجماع الناخبين المبينين من قبل الطاعن والمطعون في صحة انتخابه موقعون على محضر اللجنة .

وإذن يتعين رفض هذا الوجه .

الوجه الثالث :

انه عند فتح صندوق اللجنة رقم ١١ وجدت جميع تذاكر مطبقة تطيعة واحدة، ويقول الطاعن إن هذا مخالف لتعليمات وزارة الداخلية التي تقضى بأن تطبق الورقة ثلاث مرات لتكون ثمانية مربعات ، وأن هذا ثابت في محضر لجنة الفرز .
ولجنة فحص الطعون ترى أن هذا الوجه لا قيمة له وأن طريقة طي الورقة اجراء غير جوهري ، ولذلك يكون هذا الوجه غير مقبول .

الوجه الرابع :

إنه أعدمت قبل عملية الانتخاب كمية كبيرة من التذاكر ، وأن تحقيقاً جرى عن ذلك ضد شيخ البلد ، وأن هذا الاعدام أدى إلى تخفيض نسبة الناخبين في البندر ، وأن هذا كان لصالح منافسه .
وترى لجنة فحص الطعون أن هذا الوجه مبهم وغامض ، وليس فيه أى بيان يمكن الاعتماد عليه لجملة أساساً للبحث والتحقيق .
وفضلاً عن ذلك ، فإن اعدام تذاكر الانتخاب - على فرض صحته - لا يمنع الناخبين من اعطاء أصواتهم بعد التحقق من شخصياتهم .
وإذن يتعين رفض هذا الوجه .

الوجه الخامس :

حرض عمدة الديابات ناخبى لجنتها الفرعية على التصويت لصالح المطعون فى صحة انتخابه ، وأنه قدمت بذلك شكاوى حققها النيابة ، وأعطى أحد الناخبين صوته مزوراً فى عملية انتخاب اللجنة النهائية قبض عليه واجرت النيابة تحقيقاً معه ، وثبت عليه أنه كان يريد التصويت لصالح المطعون فى صحة انتخابه . ويقول الطاعن إن هذا يدل على وجود طرق غير مشروعة استعملت فى هذه اللجنة .

وترى لجنة فحص الطعون أن الطاعن لم يبين وجه التحريض الذى ينسب للعمدة ولا نوعه حتى تستطيع أن تبين مدى هذا التحريض وأثره . وثابت من محضر لجنة الفرز أن الطاعن نال فى اللجنة الانتخابية المشار إليها ٣٥٠ صوتاً ونال المظنون فى صحة انتخابه ٣٥٣ صوتاً ، مما يدل على أن دعوى التحريض المنسوبة للعمدة - أن صحت - لم تنتج أثرها .

أما القول بأن أحد الناخبين أعطى صوته مزوراً فهو قول لا يفيد الطاعن فى شيء لأن لجنة الانتخاب تداركت الأمر فى وقته وقبضت على الناخب وأبطلت صوته . وأذن يكون هذا الوجه مرفوضاً .

الوجه السادس :

أعطى ما يزيد على ٥٠٠ ناخب أصواتهم فى لجنة العمرة بدل متوفين وغائبين ومحكوم عليهم . ويقول الطاعن أنه سيقدم الدليل على ذلك عند ما تطلبه لجنة فحص الطعون .

وترى لجنة فحص الطعون أنه ظاهر من تكيف هذا الوجه بالصورة التى كيف بها الطاعن ما لا يمكن أن يكون أساساً لتحقيق ما دام الطاعن لم يقدم الدليل على صحة دعواه .

وإذن يتعين رفض هذا الوجه .

الوجه السابع :

أن أكثر صناديق اللجان لم تطبق أوراقها تطبيقاً قانونياً
ولجنة فحص الطعون تعتمد فى الرد على هذا الوجه على ما ردت به على الوجه الثالث . ويكون هذا الوجه مرفوضاً .

الوجه الثامن :

يلخص هذا الوجه فى دهشة الطاعن من أن محضر لجنة الفرز ورد به أن عدد

تذاكر المصوتين في العجان التي حاز هو فيها الاغلبية وجد أقل مما هو مؤشر أمامه بالحضور بالكشوف ، وأن عدد تذاكر المصوتين في العجان التي حاز فيها منافسه أغلبية وجد أكثر مما هو مؤشر أمامه بالكشوف .

ولجنة فحص الطعون بمراجعتها محضر لجنة الفرز تبين لها أن اللجنة رقم ١٤ الانتخابية هي التي فوزت أوراقها تحت عنوان (ثامنا) من محضر لجنة الفرز. وبمراجعة محضر هذه اللجنة تبين لها أن عملية الانتخابات جرت صحيحة وأن عدد من صوتوا أمامها بلغ ٤٩٦ ، من ذلك ٣١ صوتا باطلا. وقد نال الطاعن في هذه اللجنة ٤٠ صوتا ، ونال المطعون في صحة انتخابه ٤٢٥ ، والثابت من محضر لجنة الفرز أن عدد من أعطوا أصواتهم يتفق تماما مع الوارد في محضر اللجنة رقم ١٤ وعلى ذلك يتعين رفض هذا الوجه .

الوجه التاسع :

مؤدى هذا الوجه أن المطعون في صحة انتخابه لا يحسن القراءة والكتابة . وقد اختبرته لجنة فحص الطعون في القراءة والكتابة فوجدته يحسنهما . وإذن يتعين رفض هذا الوجه .

ملحق للعلم

في قبول ملحق للعلم شكلا :

قدم الطاعن ملحقا لظمنه مؤرخا في ٧ يولييه سنة ١٩٣٦ وغير مصدق عليه ، وعلى ذلك يكون غير مقبول شكلا .

لهذه الاسباب

تقترح لجنة فحص الطعون على المجلس أن يقرر رفض هذا الظمن وإعلان صحة نيابة حضرة النائب المحترم محمود همام حمادى بك ؟

الرئيس - هل توافقون على تقرير اللجنة ؟
(موافقة عامة) .

الرئيس - إذن تقرر رفض الطعن وإعلان صحة نيابة حضرة النائب محمود همام
حاجى بك (تصفيق) .

جلسة الأربعاء ٢٩ جمادى الثانية سنة ١٣٥٥

(١٦ سبتمبر سنة ١٩٣٦)

تقرير لجنة اللائحة الداخلية والطمعون

عن الطعن المقدم من الدكتور زكريا أبو سنيت فى حضرة الشيخ المحترم
بطرس خليل بطرس بك عن دائرة البلينا غمرة هـ
(المقرر حضرة الشيخ المحترم الأستاذ يوسف عبد اللطيف)

عن الطعن شكلاً

بمخت اللجنة الطعن من حيث الشكل فوجدته مستوفياً للشروط الموضحة بالمادة
٥٧ من قانون الانتخاب فان الطاعن ناخب بدائرة البلينا وتوقيعه مصدق عليه والتقرير
قدم فى مدة الحصة عشر يوماً التالية لاعلان نتيجة الانتخاب

عن الطعن موضوعاً

بني الطاعن طعنه على ثلاثة أسباب تضمنت حصول مخالفة لقانون وتهديد
وإكراه إلى آخر ما جاء بالتقرير .

قال فى السبب الأول منها إنه حصلت مخالفة المادة (٣٥) من قانون الانتخاب
التي وضعت لضمان تمثيل كل مرشح فى لجنة الانتخاب العامة حتى يجرى الانتخاب
صحيحاً وبمبدأ عما يفسده من التزوير وخلافه . وأنه قد ترتب على هذه المخالفة

والأخلاق عمداً بتنفيذ القانون أن تشكلت لجان عديدة تشكيلاً غير قانوني وهذا مبطل لعملية الانتخاب .

ثم ذكر الطاعن ما حصل في لجتين هما لجنة ساحل بحري ولجنة الشيخ مرزوق الوحيلية فقال عن الأولى ما يأتي :

قدم الشيخ احمد شعبان والشيخ احمد فرغل من ناخبي ناحية الساحل بحري مركز البليتا نيابة عن احمد بك حميد أبو ستيت كشف المندوبين الخمسة لرئيس لجنة الساحل بحري بقر العمد في الساعة التاسعة من مساء يوم ٦ مايو فرفض استلامه وكلّفهما باحضاره في الصباح وفلا قدماه له في الساعة السابعة من صباح يوم ٧ مايو وتسلم صورة منه وأمضى على الأخرى بالاستلام ولما ابتدأت عملية الانتخاب استحضر المندوبين الخمسة وأخبرهم بأن الكشف تقدم بعد الميعاد القانوني وشكل اللجنة من ثلاثة من بينهم ابن عمدة الساحل البحري الذي سيأتي عنه الكلام بعد الثلاثة ينتمون لبطرس بك .

وقال عن الثانية ما يأتي :

« قدم احمد بك حميد أبو ستيت كشفاً بأسماء الناخبين الخمسة للجنة الشيخ مرزوق ومن بينهم الشيخ عبد الرحمن حماد من الوحيلية تبع الشيخ مرزوق ولأغراض في نفس عمدة الشيخ مرزوق رشدي افندي بطرس ابن أخ المرشح أوعز الى رئيس اللجنة بأن الشيخ عبد الرحمن حماد المذكور محروم من التصويت لسابق الحكم عليه وهذه دعوى باطلة لأن المذكور صوت في انتخاب مجلس النواب ولم يصدر ضده أحكام ممانعة من حق الانتخاب وقد قبل الرئيس كلام عمدة الشيخ مرزوق وأخرج الشيخ عبد الرحمن من الكشف وبهذه الطريقة تشكلت اللجنة من أنصار بطرس بك دون سواهم ووصل العمد إلى بغيته ولم يكن ثمة رقيب على التزوير والتلاعب وإفساد الانتخاب » .

وقد رأت اللجنة وفقاً للواد ٥٧ من قانون الانتخاب ٢ و ٣ من اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ أن تجري تحقيقاً يشمل على الأخص الوقائع التي ذكرت بشأن اللجنتين المذكورتين وأن تطلع على أوراق لجان الانتخاب لتبين الحقيقة .

ولما كانت مدة الخمسة عشر يوماً المحددة بالمادة ٤ من اللائحة لتقديم التقرير لا تكفى لهذا العمل قد أخذت اللجنة أمر المجلس بحد هذه المدة .

وقد قامت اللجنة بعمل التحقيق والاطلاع على أوراق العجان واتضح لها من ذلك ما يأتي .

أولاً - بالنسبة للجنة ساحل بحرى فان كشف المندوبين الخمسة المعينين من قبل احمد بك قد قدم الى رئيس اللجنة قبل الساعة ١٢ من مساء اليوم السابق على يوم الانتخاب كما يؤخذ من شهادة الشيخ احمد شعبان والشيخ احمد فرغل وشهادة رئيس اللجنة ومندوب الداخلية .

ثانياً - بالنسبة للجنة الشيخ مرزوق الوحيلة فانه تبين من شهادة الشيخ عبد الرحمن حماد أنه دخل قاعة انتخاب ضمن الخمسة المرشحين من قبل احمد بك فالعمدة أخبر رئيس اللجنة بأنه ليس له حق الانتخاب لأنه محكوم عليه فى جنابة فرفض اللجنة أخرجه ولم يوافق على ترشيحه مع أن يده تذكرة انتخابية وسبق أن أعطى صوته فى الانتخابات لمجلس النواب .

وبالرجوع الى أوراق اللجنة وجدت ورقة مؤشر عليها من رئيس اللجنة ومن العمدة رشدى افندى بطرس ابن أخى المطعون فى انتخابه نصها كالآتى :

« عبد الرحمن حماد خليفه حكم عليه بالحبس لمدة ٥ سنوات وعليه رأينا عدم ترشيحه للجنة الدائمة وأنه لم يعرض المدة القانونية التى تحول له حق الانتخاب »

وظاهر جلياً من أوراق الانتخاب للجنة الدائمة أنه لو سمح لشيخ عبد الرحمن حماد بالاشتراك فى الانتخاب لكان هو وآخر يدعى محمد موسى أحمد من قبل احمد بك ممن يناولون أكثر الأصوات وكانت هناك اذن فرصة لتمثيل أحمد بك باللجنة الدائمة .

رأى اللجنة

نصت الفقرة الرابعة من المادة (٣٥) من قانون الانتخاب على أن لكل مرشح أن يعين خمسة من الناخبين يبلغ أسمائهم كتابة الى رئيس لجنة الانتخاب الوقتية فى

اليوم السابق على يوم الانتخاب ويفتخب هؤلاء الناخبون المعينون من قبل المرشحين من بينهم ثلاثة ليكونوا أعضاء في اللجنة النهائية .

وبما أن كشف الناخبين المعينين من قبل احمد بك تقدم لرئيس اللجنة قبل الساعة ١٢ مساء من اليوم السابق على يوم الانتخاب فكان يتعين عليه قبوله لتقديمه في الميعاد .

ونصت المادة (١٨) من قانون الانتخاب على أن لكل من أدرج اسمه في جدول الانتخاب الحق في الاشتراك في الانتخاب .

ونصت المادة (١٩) على أن كل من قيد اسمه بالجدول وأصبح قيده فيه نهائياً يعطى شهادة بذلك .

وبما أن عبد الرحمن حاد مقيد اسمه بالجدول ويحمل شهادة تبيح له الحق في أن ينتخب فكان يتعين على اللجنة المؤقتة قبوله ضمن اللجنة المعينين بالكشف المقدم من قبل احمد بك ولهذا الشخص أن يشترك مع باقي المعينين من قبل المرشحين في انتخاب ثلاثة من بينهم ليكونوا ضمن أعضاء اللجنة النهائية أما البحث في كون هذا الرجل محروماً أو غير محروم من حق الانتخاب فهذا أمر خارج عن اختصاص اللجنة المؤقتة وعن اختصاص العمدة .

وبما أنه قد ترتب على استبعاد هذا الشخص بعد أن أجريت عملية الانتخاب فعلا وحاز فيها أربعة أصوات عدا صوته هو أن صار الثلاثة أعضاء المثلون للمرشحين في اللجنة النهائية جميعهم من فريق المطعون ضده وحرّم أحمد بك المرشح من أن يمثل في اللجنة كلية .

وحيث أن القانون قصد من الطريقة التي رسمها لانتخاب الثلاثة أعضاء إعطاء كل مرشح فرصة في أن يكون له ممثل في اللجنة النهائية ليطعن على حسن سير عملية الانتخاب من جهة ولضمان منع التأثير على جمهور الناخبين من جهة أخرى . فأمر تشكيل اللجنة النهائية أمر جوهرى هام بحيث اذا شكلت تشكيلا غير قانونى وفات على المرشح الضمان سالف الذكر فإن عملية الانتخاب تكون باطلة .

وحيث أنه قد اتضح فعلا أن المطعون ضده حصل على أصوات في اللجنتين

المطعون فيهما تزيد كثيراً على الأصوات التي حصل عليها خصمه وكنت فرقاً يزيد عن الأصوات التي زاد بها المطعون ضده على المرشح الآخر أحد بك في جميع دوائر الانتخاب . فإن الفرق بين الأصوات التي نالها بطرس بك وبين التي نالها أحد بك في اللجنتين المذكورتين هو ٥٨٦ صوتاً حالة أن الفرق بين الأصوات التي نالها بطرس بك والتي نالها أحد بك في جميع دوائر الانتخاب هو ٥٦٩ صوتاً وينتج من ذلك أنه باستبعاد أصوات اللجنتين المطعون فيهما يكون أحد بك هو الحائز لأكثرية الأصوات بفرق قدره ١٧ صوتاً .

وحيث أن عدد الناخبين في اللجنتين هو ٢٢٢٠ ولم يحضر منهم إلا أقل من النصف كان من الجائز أنه لو تشكلت اللجنتان المذكورتان تشكيلاً صحيحاً أن يحضر معظم من تخلفوا وينتخبوا أحد بك أبو سنيت .

وحيث أن السبب الأول من أسباب الطعن اتضح منه ما يكفي لإثبات أن تشكيل اللجنتين سالفتي الذكر غير قانوني وأن ذلك مبطل لعملية الانتخاب فلا حاجة لبحث باقي الأسباب .

بناء عليه

قررت اللجنة قبول الطعن شكلاً وفي الموضوع بطلان انتخاب المطعون ضده
وخلو المحل .

رئيس اللجنة
عبد الحكيم عسكر

الكتاب الرابع

الدساتير الاجنبية^(١)

١ - دستور بلجيكا

مملكة دستورية نيابة برلمانية وراثية ذات دستور مسطور وجامد
(دستور سنة ١٨٣١ تعدل جزئياً في سنة ١٨٩٣ و ١٩١٢ و ١٩١٦ و ١٩٢١)
السلطة التشريعية : يتولاها الملك بالاشتراك مع البرلمان وهو مكون من مجلس
النواب Chambre des Représentants ومجلس الشيوخ Sénat .
مجلس النواب : ينتخب اعضاؤه بالاقتراع العام المباشر لمدة اربع سنوات
ويتجدد تجديد كلياً بعد هذه المدة - عدد النواب ١٨٧ .
يشترط في الناخب أن يكون مواطناً قد أقام في دائرة الانتخاب سنة شهرين على
الأقل بالغا من العمر ٢١ سنة .
(ولاأرامل ووالدات رجال الجيش الذين قتلوا في الحرب المظلم وكذا النساء
الواتى اعتقلن العدو حق الانتخاب)
ويشترط في عضو مجلس النواب فوق ما تقدم أن يكون بالغا من العمر ٢٥
سنة على الأقل .
طريقة الانتخاب : بالقائمة مع التمثيل النسبي .
لمجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء أما محاکمتهم فن اختصاص محكمة
النقض والابرار بجميع دوائرها مجتمعة ولا يمكن للملك العفو عن الوزير الذى يحكم
عليه من محكمة النقض الا بناء على طلب أحد المجلسين .

(١) Voir Delpech et Laferrière: Les Constitutions Modernes. 4e Edition.
Dodd : Modern Constitutions.

يمكن لمجلس النواب أن يتخذ في حالة عدم انعقاد مجلس الشيوخ والعكس غير جائز بحيث يكون انعقاد مجلس الشيوخ باطلا إذا حصل في غير دور انعقاد مجلس النواب .

مجلس الشيوخ : أعضاؤه ١٥٩ ينتخبون لمدة أربع سنوات ويتجدد هذا المجلس بعد هذه المدة تجديداً كلياً .

أما انتخابهم فيحصل بالطريقة الآتية :

٩٣ من الأعضاء ينتخبون بالاقتراع العام المباشر

و ٤٤ منهم ينتخبون على درجتين بمعرفة مجالس المديرات

و ٣٢ منهم ينتخبون بمعرفة الأعضاء السابق ذكرهم بعد الفصل في صحة

انتخابهم .

يشترط في أعضاء مجلس الشيوخ عموماً الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس النواب وأن يكونوا بالغين من السن ٤٠ سنة على الأقل . ويشترط فوق ذلك في الشيوخ المنتخبين مباشرة (وعددهم ٩٣ كما تقدم) أن يكونوا من طبقات معينة تشبه طبقات مجلس الشيوخ المصري والأيطالي . ويشترط في الشيوخ المنتخبين بدرجتين بمعرفة مجالس المديرات (وعددهم ٤٤) ألا يختاروا ممن هم أعضاء بالمجالس المذكورة أو كانوا أعضاء بها في خلال السنتين السابقتين .

ثم إن أبناء الملك أو أمراء العائلة المالكة عند عدم وجود أولاد للملك يصبحون بقوة القانون أعضاء بمجلس الشيوخ عند بلوغهم الثامنة عشرة من العمر ولكن ليس لهم صوت محدود إلا بعد بلوغهم الخامسة والعشرين .

أحكام عامة للمجلسين : يتخذ البرلمان سنوياً في شهر نوفمبر لمدة أربعين يوماً على الأقل قبل انتهاء الدور .

لكل مجلس حق اقتراح القوانين وتعديلها ورفضها ولكل منهما حق التحقيق وحق الفصل في صحة نيابة أعضائه .

وفي كل دور انعقاد ينتخب كل مجلس رئيسه ووكيله كما أن كل مجلس مختص بوضع لائحته الداخلية المينة لطريقة السير في تأدية أعماله - ولا ينقد أى مجلس انعقاداً صحيحاً إلا إذا حضره أغلبية الأعضاء المطلقة ولا يكون قرار المجلس صحيحاً إلا بأغلبية الآراء المطلقة وعند تساوى الأصوات يعتبر الأمر الذى حصلت المداولة بشأنه مرفوضاً .

لا يجوز الجمع بين عضوية أحد المجلسين وأية وظيفة حكومية عدا الوزارة .
كذلك لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ والنواب ولا الجمع بين عضوية البرلمان ومجالس المديریات .

حق الانتخاب اجبارى والممتنع عن استعمال هذا الحق يعاقب بالجزاءات التى سبق لنا شرحها فى كلامنا عن التصويت الإجبارى .

لكل عضو فى البرلمان حق السفر مجاناً على خطوط سكة حديد الحكومة من محل اقامته إلى العاصمة محل انعقاد البرلمان . ويتناول عضو مجلس النواب مكافأة قدرها ١٢٠٠٠ فرنك فى السنة بخلاف عضو مجلس الشيوخ فلا يتناول إلا ٤٠٠٠ فرنك فى السنة (بصفة مصاريف) - ولا يمكن مواخذة أحد أعضاء البرلمان لما يبدیه فى المجلس من الآراء ولا يمكن فى أثناء دور الانعقاد اتخاذ اجراءات جنائية فهو أحد أعضاء البرلمان ولا القبض عليه إلا باذن المجلس التابع هوله ما عدا أحوال التلبس .

ثم أن السلطات مصدرها الأمة واستعمالها يكون على الوجه المبين بالدستور (مادة ٢٥) .

ولا يجوز تفسير القوانين تفسيراً يقيد السلطات بوجه عام إلا بمعرفة السلطة التشريعية .

كذلك لا يمكن إيقاف العمل بالدستور بصفة كلية أو جزئية (مادة ١٣٠) .
تعديل الدستور : لا يجوز تنقيح الدستور إلا إذا إقترحت ذلك الهيئة التشريعية والملك فينحل المجلسان بمد هذا القرار بقوة القانون ثم يقرر المجلسان الجديدان بالاتفاق مع الملك موضوع التعديل ولا يكون هذا القرار نافذاً إلا إذا

حضر ثلثا الاعضاء في كل مجلس وصادقوا على التعديل بأغلبية ثلثي الآراء على الأقل .

الحكومة : الملك أسوة بالمجلسين له حق اقتراح واصدار القوانين وان كان للملك قانوناً حق الامتناع عن اصدار قانون (حق التصديق) الا أنه لا يستعمل هذا الحق عملاً .

الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو اعفاء من تنفيذها .

الملك يدعو البرلمان للانقضاء العادي وله أن يدعوه لانقضاء غير عادي والملك يقرر فسخ الانقضاء .

وللملك حق تأجيل انعقاد البرلمان على أن لا يزيد هذا التأجيل عن شهر ولا أن يتكرر في الدور الواحد إلا بموافقة المجلسين ولللك حق حل المجلسين معاً أو أحدهما ويجب أن يشتمل أمر الحل على دعوة الناخبين في خلال أربعين يوماً وعلى دعوة البرلمان للانقضاء في خلال شهرين من تاريخ الحل .

ذات الملك مصونة لا تمس والوزراء وحدهم المسؤولون وتوقعات الملك يجب لنفاذها أن يوقع عليها وزير . وأوامر الملك شفوية كانت أو كتابية لا تخفى الوزراء من المسؤولية . ولا يلي الوزارة إلا بلجيكي - ولا يلي الوزارة أحد من الأسرة المالكة . للوزراء أن يحضروا أى المجلسين ويجب أن يسمعوا كلما طلبوا الكلام ولا يكون لهم رأى معدود في المداولات الا اذا كانوا أعضاء - ولكل مجلس أن يجتمع على الوزراء حضور جلساته .

الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية ويعلن الحرب ويعقد الصلح ومعاهدات التحالف والتجارة ويلفهما البرلمان متى سمحت مصلحة الدولة وأمنها مشفوعة بما يناسب من البيان .

ومعاهدات التجارة أو التي تمس حقوق المواطنين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا اذا وافق عليها البرلمان - وكل تعديل في أراضي الدولة لا يكون إلا بقانون ولا يجوز في أية حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة مناقضة للشروط العلنية .

للملك حق منح ألقاب الشرف ولا يمنح ذلك امتيازاً خاصاً لصاحبه ويمنح الملك الرتب العسكرية طبقاً للقانون - وله حق العفو وتخفيض العقوبة .

ثم أن حكومة بلجيكا برلمانية وجرى العرف على أنه إذا اقترح البرلمان على عدم الثقة بالوزارة سواء أكان صراحة أم بدم التصديق على الميزانية أو قانون آخر هام وجب عليها (أو على الوزير) أن تستقيل .

وقد يمنح لبعض الأشخاص نظراً لخدماتهم الجليلة لقب وزير دولة ^{ministre d'Etat} ويؤخذ رأيه في الظروف الاستثنائية كما أنه قد يوجد وزراء بلا وزارة .

٢ - دستور فرنسا

(فرنسا دولة نيابية برلمانية جمهورية بسيطة ذات دستور مسطور وجامد)

أصبحت فرنسا جمهورية من جديد عقب خلع نابليون الثالث في ٢ سبتمبر سنة ١٨٧٠ وتأيد هذا النظام بالقوانين الدستورية الصادرة في ٢٤ و ٢٥ فبراير و ١٦ يوليو سنة ١٨٧٥ وقد عدل هذا الدستور جزئياً في يونيو سنة ١٨٧٩ وأغسطس سنة ١٨٨٤ وأغسطس سنة ١٩٣٦ .

السلطة التشريعية - يتولاها رئيس الجمهورية مع البرلمان وهو مكون من

مجلس النواب Chambre des Députés ومجلس الشيوخ Sénat .

مجلس النواب - ينتخب أعضاؤه لمدة أربع سنوات ويتجدد تجدداً كلياً آخر المدة وعدد أعضائه ٦١٦ ينتخبون بطريقة مباشرة بمعرفة جمهور الناخبين أى بدرجة واحدة .

ولكل فرنسي من الذكور بالغ من العمر ٢١ سنة حق الانتخاب (ورجال الجيش الذين في الخدمة العاملة محرومون من حق الانتخاب) .

ويجب أن لا تقل سن عضو مجلس النواب عن ٢٥ سنة .

وقد تعدلت طريقة الانتخاب مراراً من سنة ١٨٧٥ للآن فأخذ قانون الانتخاب

الصادر في ٣٠ نوفمبر من تلك السنة بنظام الانتخاب الفردي scrutin uninominal

وفي سنة ١٨٨٥ أدخل نظام الانتخاب بالقائمة Scrutin de liste وفي سنة ١٨٨٩ عدل عنه الى الانتخاب الفردي كما فرض وقتئذ علي كل مرشح في بحر الاسبوعين السابقين على الانتخاب أن يوقع اقراراً بترشيح نفسه دائرة واحدة معينة فقط بحيث تعتبر الأصوات التي يتأهلها في أية دائرة خلافاً باطلة . وفي سنة ١٩١٩ أعيد نظام الانتخاب بالقائمة مع التمثيل النسبي ثم استمض عنها مرة أخرى بالانتخاب الفردي سنة ١٩٢٧ .

مجلس الشيوخ - مكون من ٣١٤ عضواً منتخبين لمدة تسع سنوات ويتجدد ثلث العدد كل ثلاث سنوات على التتابع - ولا تقل سن أعضاء هذا المجلس عن أربعين سنة ويحصل اختيارهم جميعاً بطريق الانتخاب على درجتين بواسطة بلجان مؤلفة في كل مديرية من نواب هذه المديرية وأعضاء مجلس المديرية والمجالس المركزية ومندوبين عن البلديات والمجالس المحلية فيها ثم ان امراء العائلات المالكة السابقة ممنوعون من الجلوس في البرلمان .

وينعقد البرلمان في يوم الثلاثاء الثاني من يناير ما لم تصدر الدعوة للانقضاء قبل ذلك من رئيس الجمهورية ويستمر دور الانقضاء خمسة شهور سنوياً ورئيس الجمهورية أن يدعو البرلمان للانقضاء وكذلك دعوة اذا طلب ذلك نصف أعضاء كل من المجلسين . وللحكومة ولاعضاء البرلمان اقتراح القوانين ويمكن للحكومة أن تبدأ بعرضها على أى المجلسين ما عدا القوانين المالية Lois de finances فيجب عرضها على مجلس النواب ليقرها أولاً .

وينعقد مجلس الشيوخ بهيئة محكمة عليا للنظر في القضايا الخاصة بأمن الدولة ولحاكمة رئيس الجمهورية أو الوزراء .

وينتخب في كل دور انعقاد رئيس لكل من المجلسين - واذا اجتمع المجلسان بهيئة جمعية وطنية فالرئاسة لرئيس مجلس الشيوخ .

وكل من المجلسين مختص بالفصل في صحة نيابة أعضائه وبسن لافئحة الداخلية و بانتخاب الرئيس وأربعة وكلاء (وستة سكرتيرين للشيوخ وثمانية لنواب) . ويتناول عضو البرلمان ٦٠ الف فرنك سنوياً وينح فوق ذلك رئيس كل من

المجلسين مصاريف إضافية لتمثيل . ولكل عضو حق السفر على خطوط السكة الحديدية مقابل دفع مبلغ زهيد سنوياً .

ملحوظة : يوجد في فرنسا مجلس دولة Conseil d'Etat أنشأه نابليون الأول وبقي من عهد وأختصاصاته استشارية وقضائية وأعضاؤه على درجات :

Conseillers, Maîtres des requêtes et auditeurs

وكلامهم معينون بواسطة رئيس الجمهورية و وظيفة هذا المجلس إبداء الرأي في المسائل المتعلقة بالإدارة وهو المحكمة الإدارية العليا التي تفصل في القضايا المتعلقة بسير المصالح العمومية (Services publics) .

الحكومة - رئيس الجمهورية ينتخب كل سبع سنوات بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلسي النواب والشيوخ مجتمعين بهيئة وطنية وهو الذي يصدر القوانين التي يقرها البرلمان ويتولى تنفيذها ويختار رئيس الوزراء الذي يكلف بتشكيل الوزارة و جرت العادة على اختيار الوزراء من أعضاء المجلسين وقد يختار بعض الوزراء من غير أعضاء البرلمان كوزراء الخارجية والحربية والبحرية ولكن هذا قليل الحصول .

ورئيس الجمهورية هو الذي يعين الموظفين في الوظائف الملكية والعسكرية وله حق العفو وليس مسئولاً إلا في حالة الخيانة العظمى أو بالنسبة للجرائم العادية التي لا علاقة لها بوظيفته وهو الذي يعقد المعاهدات مع الدول الأجنبية ولكن هناك معاهدات عديدة كالمعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو مستعمراتها يجب التصديق عليها من الهيئة التشريعية . وليس له أن يعلن حرباً بغير رضا المجلسين وكل أمر صادر من الرئيس يجب أن يوقع عليه وزير .

ولرئيس الجمهورية حق حل مجلس النواب لكن بموافقة مجلس الشيوخ وإذا خلا محل رئيس الجمهورية فيجتمع المجلسان فوراً لانتخاب رئيس جديد - كما أن للرئيس حق تأجيل انعقاد البرلمان ولكن لا يصح أن يزيد التأجيل عن شهر ولا أن يتكرر أكثر من مرتين في الدور الواحد .

كذلك له حق إيقاف التشريع VETO في خلال شهر من عرض القانون عليه فإذا استعمل حقه في الاعتراض يباد القانون للبرلمان لاعادة النظر فيه فإذا صدق عليه البرلمان بعد ذلك ولو بأغلبية عادية صار واجب التنفيذ .

أما الوزراء فيدير كل منهم أعمال وزارته الخاصة وكل منهم مسئول أمام البرلمان كما أن الوزراء مسئولون أمامه بالتضامن عن السياسة العامة للحكومة وكثير من الوزارات الفرنسية في الوقت الحاضر تشتمل على وكلاء برلمانيين وقد جرى العمل كما رأينا على اعتبار الوزارة مسئولة أمام كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ

٣ - دستور إنجلترا

(إنجلترا مملكة دستورية نيابية برلمانية وراثية ذات دستور غير مسطور مرن)
السلطة التشريعية : السلطة التشريعية يتولاها الملك مع البرلمان وهو مكون من

مجلس العموم House of Commons ومجلس اللوردات House of Lords - ينمقد البرلمان بناء على دعوة الملك بعد استشارة مجلس الملك الخاص Privy Council وتصدر هذه الدعوة قبل التاريخ المعين للانعقاد بعشرين يوماً على الأقل - والدور العادي للانعقاد يمتد من ٢٠ فبراير الى أواسط أغسطس وينتهي الدور بأمر من الملك - وكل مشروع قانون لم يصدق عليه أحد المجلسين على الأقل في الدور يسقط .

مجلس العموم : ينتخب أعضاء هذا المجلس على طريقة الانتخاب الفردي المباشر أى بدرجة واحدة لمدة خمس سنوات بحيث يتجدد تمجداً كلياً بعد هذه المدة - وقد تقرر في أغسطس سنة ١٩١١ The Parliament Act أن القوانين المالية Money Bills إذا لم يصادق عليها مجلس اللوردات بغير تعديل تنفذ إذا أجازها الملك بعد موافقة مجلس العموم ، ولا بد من عرض هذه القوانين أولاً على مجلس العموم الذى له حق الموافقة عليها أو تخفيضها وليس له حق زيادتها ولا اقتراحها - أما مشروعات القوانين الأخرى غير المالية وغير التى تقرر مدة اطلاق النيابة فانه اذا وافق مجلس العموم عليها وأرسلها الى مجلس اللوردات فرفضها هذا الاخير فعلى مجلس النواب أن يعيدها اليه ثانية وثالثة وبعد اقرارها في ثلاثة أدوار متعاقبة Sessions فاذا أمر مجلس اللوردات على رفضه وكان قد مضى على مشروع القانون موضوع البحث سنتان أصبح قانوناً نافذ المفعول - وكل هذه القوانين يجب ارسالها لمجلس اللوردات قبل انتهاء الدور بشهر على الأقل - ولا فرق بين حصول الاقرار من مجلس نواب واحد أو أكثر (كأن

تكون انتهت مدة المجلس الاول طيبة أو بطريق الحل واعيد انتخاب مجلس آخر أقر المشروع) - والخلاصة أن مجلس النواب أصبحت الكلمة النافذة في القوانين المالية وغير المالية . ولذلك كما رأينا أسباب تاريخية وعقلى فمن أهم الأسباب التاريخية في نظام إنجلترا مثلاً أن مجلس نوابها قد منح منذ القرن الرابع عشر حق الاستئثار بوضع الضرائب وتمديله وأن مجلس اللوردات ورأى لا يتصل بالشعب . ومن أهم الأسباب العقلية انه اذا علق فرض الضرائب على قبول المجلسين تعطلت أعمال الحكومة فلا بد من انفراد أحد المجلسين بذلك وأحكما بالانفراد المجلس الأدنى المثل للأمة . وعلى ذلك يكون قانون أغسطس سنة ١٩١١ آنف الذكر قد قضى على البقية الباقية لمجلس اللوردات من حق المعارضة . وقبل ذلك (أي قبل سنة ١٩١١) كان من الجواز أنه عند وقوع الخلاف بين مجلس العموم ومجلس اللوردات وأصر مجلس اللوردات على رأيه وبقي مجلس العموم حائزاً ثقة الأمة به أن تطلب الحكومة من الملك أن ينشئ في مجلس اللوردات مناصب جديدة كافية لتغليب كفة المواقفين على كفة المعارضين . ولمعرفة ما اذا كان مجلس النواب لا يزال حائزاً ثقة الأمة يجب الرجوع الى رأى الأمة في المشكلة القائمة وذلك بمجلس النواب وتجديد الانتخاب فاذا كانت نتيجة الانتخاب الجديدة عودة الأكثرية للحزب الذى كان غالباً بالمجلس كانت ذلك دليلاً على تأييد الأمة له .

ومجلس العموم مكون من ٦١٥ عضواً منتخبين جميعاً بدرجة واحدة ولا تقل سن كل عضو فيه عن ٢١ سنة ثم أن رجال الدين واللوردات لا ينتخبون ولا ينتخبون كما أنه لا يجوز انتخاب المواطنين ولا متعهدى التوريد للحكومة - ويمتضى قانون إصلاح الانتخاب الصادر في سنة ١٩١٨ أتيح انتخاب النساء لمجلس العموم وجلست أول امرأة بهذا المجلس (لادى أستور) في ديسمبر سنة ١٩١٩ - ثم أن عضو مجلس العموم يتناول دون عضو مجلس اللوردات مكافأة سنوية قدرها ٤٠٠ جنيه تقرر رفعها في سنة ١٩٣٧ الى ٦٠٠ جنيه .

والناخبون من الذكور يجب أن لا تقل سنهم عن ٢١ سنة والنساء ٣٠ هذا بحسب قانون انتخاب سنة ١٩١٨ أما منذ سنة ١٩٢٨ فالسن الانتخابية

واحدة للجنسين ويشترط أيضاً في الناخب أن يكون مقبلاً في مسكن لا تقل أجرته عن عشرة جنيهات سنوياً في نفس المقاطعة التي يستعمل حق الانتخاب فيها أو في المقاطعة المجاورة لها

ولا يشترط إقامة النائب في دائرة انتخابه وذلك مما يجعل انتخاب الأكفأ غير المقيمين في دائرة الانتخاب ممكناً وانما يشترط على من يرشح نفسه للنيابة أن يدفع أمانة قدرها ١٥٠ جنيهاً ترد إليه إذا حصل على عدد معين من الأصوات ($\frac{1}{8}$ أصوات الدائرة على الأقل).

وبما أن حكومة إنجلترا برلمانية فإذا اقترح مجلس العموم على عدم الثقة بالوزارة صراحة أو بعدم التصديق على قانون هام تعرضه الحكومة وجب عليها أن تستقيل إلا إذا فضلت حل مجلس العموم واستفتاء الأمة عن طريق انتخابات جديدة. وللحكومة وحدها حق اقتراح القوانين المالية وتعرض على مجلس العموم أولاً أما القوانين الأخرى فيمكن اقتراحها بمعرفة أى عضو من البرلمان والبدء بمعرضها على أى المجلسين.

ورئيس مجلس العموم The Speaker ينتخب مدى أجل البرلمان أى لمدة الفصل التشريعى كله إلا إذا استقال أو توفى وقد جرت المادة على تجديد انتخابه حتى ولو تغير الحزب الصائب فهو معتبر حكماً أكثر منه زعيماً فليس له سلطة تعيين العجان (كما هو الحال بالنسبة لرئيس مجلس نواب الولايات المتحدة) ولا يبدى رأيه في المناقشات إلا إذا تساوت الأصوات فيرجع الكفة ، ثم أن سلطته في حفظ النظام كبيرة فهو القدي يقرر الاقتراح على اقفال باب المناقشة في موضوع ما وله أن يمنع من الكلام العضو الذى يصصر على التكلم خارج موضوع المناقشة ، وقرارات الرئيس في مسائل حفظ النظام نهائية أى انها لا تحتاج لنفاذها إلى تأييد المجلس .

ويحل محل ال Speaker عند غيابه Chairman of Committee وهو يعين بمعرفة الوزارة في مبدئ كل دور انعقاد وهو القدي يرأس مجلس العموم إذا انعقد بهيئة لجنة فإذا غاب يحل محله الوكيل المنتخب Deputy Chairman .

ومجلس العموم هو الذى يفصل في توفر الشروط في عضو المجلس من عدمه — أما الفصل في صحة إجراءات الانتخاب ذاتها فن اختصاص قاضيين من محكمة لندرة

المليا ينتخبهما باقى قضاة هذه المحكمة لهذا الغرض وتقوم هذه المحكمة (أى القاضيين) قبل الفصل فى الموضوع بأجراء التحقيق اللازم فيه .

ومجلس العموم هو الذى يتهم الوزراء وكبار الموظفين - ولا يمكن التخلى عن عضوية مجلس النواب (أى لا تقبل الاستقالة من العضوية) إلا بالتوظف - وينعقد مجلس العموم انعقاداً صحيحاً إذا حضره أربعون عضواً على الأقل .

ولا يجوز القبض على أحد الاعضاء فى أثناء الدور الا بأذن المجلس التابع هو له ما عدا أحوال التلبس - ولا أعضاء المجلس حق التكلم بغير استئذان الرئيس وبممنوع قراءة الخطب وإنما يمكن الاستماعة بمذكرات .

مجلس اللوردات : أكثر أعضاء مجلس لوردات انجلترا يتلقون منصبتهم بالوراثة وليس فيهم سوى خمسة يعينون لمدة حياتهم من رجال القانون Law Lords ليجدوا المجلس بأرائهم عند انعقاده بهيئة محكمة و ٢٦ من رجال الدين يعينون لمدة حياتهم كذلك و ١٦ عضواً منتخبين من بين أعيان اسكتلندا و ٢٨ من أعيان ايرلندا أصبح عددهم الآن ١٦ فقط بعد انفصال ايرلندا الحرة . ولكل شخص يمنح لقب اللوردية الوراثية حق الجلوس فى مجلس اللوردات - وعدد أعضاء هذا المجلس الآن يبلغ ٧٦٨ عضواً وينعقد انعقاداً صحيحاً إذا حضر ثلاثة من أعضائه على الأقل ويجوز للورد الغائب أن يوكل غيره فى إبداء رأى .

رئيس مجلس اللوردات هو اللورد شانسلى „Lords Chancellor“ وهو وزير الحقاينة فى الواقع ويرأس أيضاً هذا المجلس إذا انعقد بهيئة محكمة . وسلطة هذا الرئيس أضعف من سلطة رئيس مجلس النواب فلا يمكنه منع العضو من التكلم وليس له حرية حفظ النظام إلا بقرار من المجلس .

لمجلس اللوردات اختصاص قضائى لمحاكمة الوزراء وكبار الموظفين - ولهذا المجلس الحق فى أن يجلس بهيئة محكمة استئناف لأعادة النظر فى الأحكام الصادرة من المحاكم العادية ويرجع هذا الاختصاص الى العهد السابق إذ كان القضاة يكونون ما يعرف بمجلس الملك ، ولا يجلس عادة فى هذه الحالة مع الرئيس (اللورد شانسلى) سوى اللوردات من رجال القانون - ويجوز انعقاده بهذه الصفة ولو كان مجلس

العموم منحلاً أو مؤجلاً ولكن المجلس غير مختص بالنظر في الاستئنافات التي ترفع عن الأحكام الصادرة من محاكم المستعمرات أو الأملاك البريطانية - وليس لمجلس القورسات حق اقتراح القوانين المالية ولا تعديلها ولا يوقف رفضه إياها فإذها متى صدق عليها الملك كما تقدم .

الحكومة : الملك يصدق على القوانين وله حق الامتناع عن التصديق عليها بصفة مطلقة (Droit de sanction) ولكن هذا الحق غير مستعمل عملاً لتقدم النظام البرلماني في إنجلترا - كذلك للملك حق تأجيل انعقاد البرلمان وحل مجلس العموم - والقاعدة الدستورية في إنجلترا أن الملك يختار الوزراء من أعضاء الحزب الغالب في البرلمان . ولا يجوز للوزير أن يجلس ولا أن يكون له رأى محدود إلا في المجلس التابع هو له . ومن هنا نشأت طريقة تعيين وكيل برلماني للوزارة من بين أعضاء المجلس ليمثل الوزير في المجلس الذي لا يستطيع الجلوس فيه ويسقط من منصبه بسقوط الوزارة ويمد من هيئة الوزارة ولو أنه ليس من هيئة مجلس الوزراء هذا بخلاف الوكيل الدائم permanent under secretary of state الذي يعتبر موظفاً كثيره من الموظفين يسرى عليه قانون التأديب وغيره .

٤ - دستور الولايات المتحدة

(جمهورية متحدة مركزياً غير برلمانية ذات دستور مسطور وجامد)
شكل حكومة الولايات المتحدة مؤسس على دستور ١٧ سبتمبر سنة ١٧٨٧ وقد عدل هذا الدستور في عشر مواضع بتاريخ ١٥ ديسمبر سنة ١٧٩١ وصدر التعديل الحادى عشر في ٨ يناير سنة ١٧٩٨ والثانى عشر في ٢٥ سبتمبر سنة ١٨٠٤ والثالث عشر في ١٨ ديسمبر سنة ١٨٦٥ وهو التعديل الذى بمقتضاه ألغى الرق . أما التعديل الرابع عشر فكان في ٢٨ يونيه سنة ١٨٦٨ والخامس عشر في ٣٠ مارس سنة ١٨٧٠ وبه سوى في الحقوق بين جميع سكان الولايات المتحدة البيض منهم والسود . والسادس عشر في سنة ١٩١٣ وبه أبيع فرض ضريبة على الأيراد وحصل التعديل السابع عشر في ٣١ مايو سنة ١٩١٣ والثامن عشر في ٢٩ يناير سنة ١٩١٩ وبه

حرمت الخور وقد الفى والتاسع عشر فى ٢٦ أغسطس سنة ١٩٢٠ وبه أصبح للنساء حق الانتخاب أسوة بالرجال الخ . وبلغ مجموع هذه التعديلات للآن ٢١ تمديلا .

السلطة التشريعية : يتولاها مؤتمر الولايات المتحدة Congress وهو مكون

من مجلسين : مجلس الشيوخ Senate ومجلس النواب House of Representatives

مجلس النواب : انتخابه مؤسس على النسبة العددية غير منظور فى ذلك إلى ما يصيب كل ولاية من النواب وينتخب أعضاؤه بطريق الاقتراع العام لمدة سنتين وينجدد بعد هذه المدة تجدداً كلياً - ولكل مواطن رجلا كان أو امرأة بالغ من العمر ٢١ سنة الحق فى الانتخاب . ويشترط فى الناخب الإقامة فى دائرة الانتخاب مدة تختلف باختلاف الولايات بين ثلاثة شهور وسنتين ويشترطون فى بعض الولايات فى الناخب معرفة القراءة والكتابة ومثل هذا القيد يؤدى فى الواقع إلى حرمان السود من التمتع بهذا الحق بغير أن يتعارض ذلك مع النص الدستورى القاضى بالمساواة . ويشترط فى عضو مجلس النواب الإقامة سبع سنوات على الأقل بالولايات المتحدة وسن ٢٥ سنة ولا يجوز انتخابه إلا فى الدائرة التى بها موطنه . وقد انتقد برايس BRYCE هذا الشرط باعتبار أنه سبب لانتخاب غير الأكفاء فى الدوائر التى قد تخلو من أكفاء ومن جهة أخرى فحول دون انتخاب بعض الأكفاء فى الدوائر التى يكثر فيها هؤلاء . وقد يكون عدد هؤلاء الأكفاء أكثر مما يخصصه القانون لتمثيل هذه الدائرة . فتكون النتيجة أن لا يتسع المجال لانتخابهم بينما ينتخب فى دوائر أخرى أشخاص أقل منهم كفاءة - وقاعدة الانتخاب بوجه عام تختلف باختلاف كل ولاية - ومجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء .

ينتخب رئيس مجلس النواب Speaker لمدة سنتين ويختار عادة من الحزب الغالب وله سلطة تعيين اللجان ويتناول ١٢٠٠٠ ريال فى السنة .

ولا يجوز لهذا المجلس الاقتراع على عدم الثقة بالوزارة لأن حكومة الولايات المتحدة رئيسية غير برلمانية فالوزارة فيها غير مسئولة أمام البرلمان .

عدد النواب الذين يمثلون كل ولاية فى مجلس النواب يتناسب مع عدد سكان

هذه الولاية فهناك ولايات يمثلها نائب واحد وولاية يمثلها ثلاثة واربعمون نائباً ومجموع النواب الآن ٤٣٥ بنسبة نائب واحد لكل ٢٣ ألف ساكن تقريباً .

مجلس الشيوخ (السناتو) : ينتخب أعضاء هذا المجلس (وعددهم ٩٦) بنسبة ممثلين اثنين لكل ولاية من الولايات المتحدة الثمانية والأربعين سواء أكانت ولاية كبيرة أم صغيرة أى بغض النظر عن النسبة العددية للسكان بخلاف مجلس النواب - وفائدة هذه المفارقة في تكوين المجلسين ظاهرة في أن المجلس الأعلى بهذه الطريقة التي نجعلها ممثلاً للولايات بالتساوى يمكنه أن يلفظ من استبداد الولايات الكبرى بالولايات الصغرى الناشئ من كثرة نواب تلك وقلة نواب هذه في المجلس الأدنى (النواب) . وأعضاء مجلس السناتو ينتخبون الآن بالاقتراع العام لمدة ست سنوات ويتجدد ثلث هذا المجلس كل سنتين .

ويختلف التشريع في الولايات المتحدة عنه في إنجلترا من وجهة أن في الولايات المتحدة يجب أن يقدم كل مشروع قانون للمجلس من أحد أعضائه أو من أحد أعضاء مجلس السناتو إذا كان الاقتراح معروضاً على هذا المجلس لأنه ليس للحكومة هناك حق اقتراح القوانين . وأما في إنجلترا فأغلب القوانين تضر وتعرض من جانب الحكومة . ويتشابه التشريع في الولايات المتحدة بشبهه في إنجلترا في نقطة أن كل تشريع يتضمن تحميل الإهالي أى عبء مالى يجب أن ينشأ أولاً في مجلس النواب ولكن لمجلس الشيوخ الأمريكى حق التعديل فيه أسوة بالقوانين الأخرى ^(١) .

ويشترط في عضو هذا المجلس (الشيوخ) أن يكون قد أقام بالولايات المتحدة تسع سنوات على الأقل وأن يكون بالغاً من العمر ثلاثين سنة على الأقل .

وللمجلس السناتو فوق سلطته التشريعية الحق في التصديق على المعاهدات ولا ترفض معاهدة صدق عليها الرئيس إلا بأغلبية ثلثي الأعضاء . ولهذا المجلس التصديق على التمينات الهامة التي يجريها الرئيس وله أن يرفض التصديق عليها - وله حق التعديل والرفض حتى فيما يتعلق بالقوانين المالية .

وينتقد هذا المجلس بيئة محكمة عليا للفصل في أحوال الخيانة العظمى وغيرها

(١) بعكس مجلس اللوردات الذي فقد سلطته في المسائل المالية منذ سنة ١٩١١ .

التي تنسب للموظفين ولرئيس الاتحاد نفسه (رئيس الجمهورية) ولكن لا يجوز لها أن تحكم إلا بال عزل من الوظيفة والحرمان من الحقوق الوطنية .

وكل من المجلسين يفصل في صحة نيابة أعضائه ولا يلغى انتخاب عضو إلا اذا أقر ذلك ثلثا الاعضاء على الأقل .

ومرتب كل عضو في أى المجلسين يبلغ ٧٥٠٠ ريال في السنة مع علاوة اضافية تناسب مع بعد المسافة نظير مصاريف الانتقال .

ولا يجوز لعضو أى المجلسين مدة نيابته أن يتولى أية وظيفة مدنية كما انه لا يجوز لأى موظف ولو كان وزيرا أن يجمع بين وظيفته وعضوية أى المجلسين ولذلك قد يحدث أحيانا أن يكون الوزير تابعا لحزب ليست له الاغلبية في البرلمان ولا أهمية لذلك إذ ان الوزراء لا يحضرون القوانين ولا يفاوضون عنها ولا يشتركون في مناقشات المجلسين.

الحكومة : رئيس الجمهورية ينتخب هو ووكيله على درجتين ولمدة أربع سنوات يكون في خلالها غير قابل للعزل إلا بطريق الإلهم البرلمانى Impeachment وذلك في حالة ارتكابه جريمة الخيانة العظمى أو الرشوة أو جريمة هامة من هذا القبيل ويقوم بالإلهم في هذه الأحوال مجلس النواب امام مجلس الشيوخ الذى ينقده هيئة محكمة يرأسها كبير القضاة . ويشترط لقرار العزل أن يصدر بأغلبية مكونة من ثلثي الآراء . وانتخاب رئيس الجمهورية يحصل بالطريقة الآتية : —

كل ولاية تختار عدداً من المندوبين ينتخبون بحسب قانون الانتخاب الخاص بالولاية وعدد هؤلاء المندوبين يعادل مجموع عدد النواب والشيوخ الذين يمثلون هذه الولاية في المؤتمر . فيجتمع هؤلاء المندوبون في عواصم ولايتهم لانتخاب الرئيس وتفرز أصواتهم وتجمع امام المؤتمر . ولكي لا يكون هؤلاء المنتخبون تحت تأثير حزب مخصوص أو مدفوعين بمائل المصلحة الخاصة اشترط أن لا يكونوا من أعضاء مجلس الشيوخ ولا مجلس النواب ولا من موظفي الحكومة .

ويشترط في الرئيس أن يكون مواطناً وسنه ٣٥ سنة على الأقل وان يكون قد أقام بالولايات المتحدة ١٤ سنة على الأقل . وهو ليس بعضو في أى مجلس نيابى بل

يكون هيئة مستقلة ينتخبها الشعب ليكون رقيباً على المصلحة العامة - لا يجوز له منح رتب أو ما يماثلها - وله حق العفو وتخفيض العقوبة إلا في حالة الـ "Impeachment".

والرئيس هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية والمليشيا (المتطوعة) .
وكيل الرئيس هو رئيس مجلس الشيوخ بقوة القانون وإذا استقال الرئيس أو توفي يصبح وكيله رئيساً للمدة الباقية من الأربع سنوات وفي هذه الحالة ينتخب للمدة الباقية لمجلس الشيوخ رئيس آخر .

وتدار شئون الحكومة بواسطة عشرة وزراء يكونون هيئة الوزارة يختارهم الرئيس، ولا بد نظرياً من تصديق مجلس الشيوخ على تعيينهم^(١) وكل منهم يدير شئون وزارته وهو خاضع لرئيس الجمهورية مباشرة ويبقى في وظيفته طالما هو متمتع برضاء الرئيس فالوزراء تابعون للرئيس مباشرة وليسوا مسئولون أمام الهيئة التشريعية فلا يجوز للبرلمان إسقاط الوزارة كما أنه لا يجوز للرئيس حل البرلمان ولا تأجيل انعقاده إنما له حق الاعتراض التشريعي (Veto) في ظرف عشرة أيام فإذا وافق المجلسان من جديد على القانون بأغلبية ثلثي أعضائه كل من المجلسين نفذ القانون رغم معارضة الرئيس . وقد انتقد الاستاذ اسمان هذا النظام باعتبار أن رئيس الجمهورية يستطيع بهذا الحق قهر القانون لتعذر الوصول الى هذه الأغلبية ولكن أثبت العمل عكس ذلك .
ثم أن الحكومة المركزية Central تمتد سلطتها على مسائل الضرائب العامة والامامهات والعلاقات الخارجية والجيش والبحرية والى حد محدود على المليشيا - كذلك تمتد سلطتها على التجارة سواء أكانت خارجية أم بين بعض الولايات وبعضها ومسائل البريد والعملة والموازين والمساكن وتتحقيق وعقاب الجرائم المضرة بأمن حكومة الولايات المتحدة .

ملحوظة : رأينا أن دستور الولايات المتحدة يخول محاكمها حق إهمال كل عمل أو قانون مخالف للدستور مهما كان مصدره وهذه ضمانة كبرى للأفراد .

(١) لكن جرى العرف من زمن طويل كما رأينا على ترك الرئيس حراً في اختيار وزرائه .

كلمة

في اللوائح الداخلية^(١)

نظام المجالس التشريعية - لابد لحسن سير الأعمال بالمجالس التشريعية من نظام يقف بالأعضاء عند حد المناقشة المقبولة فلا يتطوحن في ميادين الجدل الذي لا طائل تحته ولا يتعجلون في سن القوانين قبل أن تستوفى حقها من البحث والتحصيل . وقد علمنا أن المجالس التشريعية كبيرة العدد فإذا لم يوجد نظام يبين طرق المناقشة والمداولة والتصويت سادت الفوضى بين الأعضاء وضاع الوقت على غير جدوى ولهذا اعتادت المجالس أن تضع لنفسها لوائح داخلية تتضمن النظام الواجب اتباعه . ومن أهم قواعد النظام المتعارف بين المجالس : (١) أن يتلى كل قانون عدداً من المرات في جلسات مختلفة فيتلى أول مرة اجمالاً ثم تحدد له جلسة مقبلة تدور المناقشة فيها مادة فمادة ويعدل ما يرى المجلس تعديله فيه وقد تحدد له جلسة ثالثة لمناقشته ووضعه في القالب النهائي وفائدة تمدد القراءات أنها تمكن المجالس من فحص القانون فحصاً تاماً فلا يصدر القانون تحت تأثير العوامل الوقتية (٢) أن تشكل لجان من بين أعضاء المجلس يختص كل منها بدرس جزء من المشروعات التي ترفع إلى المجلس ما بين مالية وزراعية وصناعية ومنافع عمومية ١٠٠ الخ والقالب أن يراعي في تشكيل اللجان أن يكون بين أعضائها رجال من ذوى الخبرة الفنية بالأمور التي تختص بدراستها وهذا النظام متبع في الولايات المتحدة وفرنسا وبلجيكا ومصر وغيرها^(٣) - وفائدته أنه يسهل نظر عدة مشروعات في وقت واحد ويوفر على المجلس وقته ويضمن حسن فحص القوانين . وآراء اللجان غير نهائية فالمجلس تعديل ما يرى

(١) Voir. Moreau et Delpech, Règlements des assemblées législatives
Eugène Pierre : Droit politique et parlementaire
Esmein, Duguit, Hauriou : (Droit Constitutionnel).

(٢) Voir : Joseph - Barthélemy : Essai sur le Travail parlementaire
et le Système des Commissions, Paris 1934.

تعديله منها إلا أنه قلما تسجل المشروعات تعديلا جوهريا بعد خروجها من اللجان .
(٣) أن يكون ثمة طريقة لايكاف المناقشة عند حد معلوم والمتبع في ذلك أن يقترح أحد أعضاء ائقال باب المناقشة فإذا وافق رئيس المجلس على طرح هذا الاقتراح وأيدته الأغلبية وجب ايقاف البحث ومن هذا القبيل أيضا أن يقرر المجلس من بادى الأمر تحديد زمن المناقشة فى موضوع معين كما هو متبع فى إنجلترا .

وقد منح الدستور المصرى بالمادة ١١٩ لكل مجلس حق وضع لائحته الداخلية ومما تعرضت لتنظيمه هذه اللوائح التفريق بين مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة والمشروعات المقدمة من الأعضاء على نحو ما اوضحناه - (مواد ٧٢ و ٧٥ نواب و ٧٥ و ٧٨ شيوخ) (١) .

وقد نظمت هذه اللوائح أيضا توجيه الأسئلة والاسئجوابات وأخذ الآراء وكيفية المحافظة على النظام وتكوين مكتب ادارة كل مجلس من رئيس ووكلاء وسكرتيرين ومراقبين .

العلاقة بين المجلسين - نصت المادة ١٠٦ من الدستور المصرى على أن كل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه البرلمان لا يجوز تقديمه ثانية فى دور الانعقاد نفسه . ونصت المادة ١٤٣ (نواب) و ١٢٣ (شيوخ) (٢) على انه اذا أدخل أحد المجلسين تعديلا فى مشروع قانون قرره المجلس الآخر فلهذا المجلس الأخير أن يقرر بناء على اقتراح أحد أعضائه انتداب لجنة من قبله للاجتماع مع لجنة من المجلس الآخر للاتفاق على نصوص قبلها اللجنتان فإذا اتفقت اللجنتان على نص تمام المناقشة فى كل مجلس على النص الجديد . وفى حالة عدم الاتفاق لا يجوز إعادة النظر فى الموضوع قبل مضي شهر على الأقل من يوم اختلاف اللجنتين أو تبليغ أحد المجلسين قرار الرفض للآخر . وقد يتبادر الى ذهن ان هناك تناقضا بين تلك المواد والمادة ١٠٦ دستور التي تنص على أن كل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه البرلمان لا يجوز تقديمه ثانية فى دور الانعقاد نفسه - على ان هذا الخلاف ظاهرى فقط فان المادة ١٠٦

دستور خاصة بمشروعات القوانين التي يقرها أحد الأعضاء ثم يرفضها البرلمان (أى المجلسان) فلا معنى لاعادة المناقشة فيها في دور الانعقاد نفسه تقادياً من رفضها مرة أخرى ، أما المواد ١٤٣ (نواب) و ١٢٣ (شيوخ) فانها تفترض حالة مشروع قانون سواء أكان مقدماً من الحكومة أم من أحد الأعضاء فصدق عليه احد المجلسين وادخل المجلس الاخر عليه تعديلاً فوجب اعادة المناقشة ولكن تقادياً ايضاً من ضياع الوقت تنص اللوائح على ان المناقشة تكون بمعرفة لجنة من كل مجلس وفي ذلك تسهيل كبير للوصول الى اتفاق بين المجلسين بحيث لا يجوز اعادة النظر في الموضوع قبل مضي شهر مفضى على تاريخ عدم اتفاق اللجنتين أو تبليغ احد المجلسين قرار الرفض للآخر .

ويراعي بوجه عام ان اللوائح الداخلية مرنة بحيث يمكن تغييرها حسب رغبة كل مجلس ^(١) بغير ضرورة الالتجاء الى سلطة اخرى وكان اقتباس لوائحنا الداخلية من اللوائح الاجنبية أسوة بالدستور . وفي البلاد النيابية القديمه كأنجلترا للعادات والسوابق المتكررة شأن كبير في تسيير أعمال البرلمان .

ففي إنجلترا يوجد ما يسمونه المراقب (Whip) وهو عضو يختاره زعيم الحزب لكي يراقب حضور أعضاء حزبه في جميع الأحوال الواجب حضورهم فيها ولا بد أن يكون المراقب عضواً بالبرلمان .

ووظيفة المراقب من الأهمية بمكان عظيم لان مصير بعض القوانين الهامة كما ان مصير الوزارة نفسها قد يكون معلقاً على نتيجة اخذ الأصوات فاذا كانت الأغلبية التي تستند اليها الحكومة قليلة فن المهم ان يكون لدى الحكومة دائماً عدد من الأعضاء يكفلون رجحان كفتها ولا يمكن الوصول الى هذه النتيجة بغير مساعدة المراقبين .

ويتناول المراقب من حزب الحكومة مرتباً بخلاف مراقبي احزاب المعارضة ^(٢)

(١) لذلك لم نشأ التوسع في الشرح اكتفاً بنصوص المواد وبما قلناه في موضع آخر .
(٢) ولكن تقرر منذ شهر أبريل سنة ١٩٣٧ أن يرصد في الميزانية مرتب سنوي لزعيم المعارضة نفسه في مجلس العموم وان يكون هذا المرتب الذي جنيه وقد علق المستر بلديون رئيس الوزارة البريطانية حينئذ على ذلك بقوله : أن زعيم المعارضة لا يستطيع

ويقوم المراقبون بإخطار الاعضاء كتابة عند وجود مناقشات هامة تستدعي وجودهم وكذلك يقوم مراقبو الاحزاب المختلفة بتنظيم مسألة غياب الاعضاء فيجمل عدد الاعضاء الغائبين متساوياً نسبياً بقدر المستطاع في كل حزب كي لا يؤثر غيابهم على نتيجة الاقتراع كما أنهم يتفقون فيما بينهم على عدد الأشخاص الذين يتكلمون في موضوع معين وعلى طول خطاباتهم ويخطرون رئيس المجلس باسماء المكلفين بالخطابة ولا يشتركون في المناقشات ولكنهم يواظبون على حضور الجلسات وعليهم أن يباغوا رؤساء الأحزاب دائماً بما يروونه عن حالة المجلس .

وإذا كان هناك اقتراح هام تترتب عليه نتائج حزبية فإن مراقب كل حزب يشترك في ملاحظة طريقة عد أصوات الحزب الآخر وفي هذه الحالة يسمى المراقب مخبراً (Teller) وإذا كانت اللوائح الداخلية تنظم المناقشات إلا أنها لا تشمل كل شيء . ولذلك تنشأ بمقتضى العرف أيضاً قواعد « لياقة Etiquette » وربما كان البرلمان الانكليزي أكثر الهياكل النيابية محافظة عليها فإذا أدخل بها أحد الاعضاء يصبح بقية الاعضاء قائلين : النظام النظام !

ومن ضمن هذه القواعد عدم جواز قراءة الجرائد بالمجلس ، ومنها أن الاعضاء في خطاباتهم يشيرون الى غيرهم من الاعضاء بأسمائهم وإنما باسم الدائرة التي ينوبون عنها ، وألا يذكر اسم عضو الا مشفوعاً بكلمة المحترم "Honourable" فإذا كان العضو محامياً قيل عنه العضو المحترم العالم "Honourable and learned" . ومن هذه القواعد أنه لا يجوز أن يبقى عضوان وقوفاً يخطبان المجلس كما أنه متى وقف الرئيس للكلام وجب على العضو الواقف أن يجلس فوراً .

ويقضي هذا العرف على العضو الذي يجلس في المقاعد الامامية ألا يتخطى حداً معيناً حتى لا يقترب كثيراً من محل جلوس أعضاء الحزب المعارض (ويلاحظ أن مقاعد الاعضاء في البرلمان الانكليزي في صفوف متقابلة) .

أن يخصص شيئاً من وقته للأعمال الخارجية وهو مضطر لأن يكون دائماً في المجلس وأن يتولى زعامة حزبه ويتشاور مع زعماء المجلس فلا يجوز ان تهاجم حواجز مالية في طريق تولي المنصب (منصب زعيم المعارضة) .

أما في الولايات المتحدة^(١) فإن الأحزاب هي الحلقة التي تصل السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ولذلك فإن أعمال الحزب الحاكم وسياسته هي عبارة عن حكومة فعلية ترشد الحكومة الشرعية.

وللأحزاب في الولايات المتحدة (واهمها واكبرها واطهرها كما نعلم حزبان الحزب الديمقراطي والحزب الجمهوري) خمسة أغراض تتفق في الثلاثة الأولى مع أحزاب البلاد الأخرى ولكنها تنفرد في الفرضين الآخرين :

(١) التأثير في سياسة الحكومة

(٢) تكوين الرأي العام

(٣) النجاح في الانتخاب

(٤) اختيار الموظفين لبعض الوظائف

(٥) مكافأة من يخدمون الحزب بوظائف ذات مرتب

وقد جرت الأحزاب في الولايات المتحدة على ترشيح الاعضاء للانتخاب ولكل حزب مرشحه لرئاسة الجمهورية ويوجد في كل دائرة انتخابية لجنة للحزب تنظم شئونه الداخلية وتجميع الأموال اللازمة للصرف على المصالح الحزبية ولكنها خاضعة من الجهة الأخرى الى لجان مركزية تشرف عليها وتراقب أعمالها ما

ملحق

القسم الاول - النصوص

(١)

امر ملكي رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣

بوضع نظام دستوري للدولة المصرية*

نحن ملك مصر

بما أننا مازلنا مذنبوناً عرش أجدادنا وأخذنا على أنفسنا أن نحفظ بالأمانة التي عهد الله تعالى بها إلينا نطلب الخير دائماً لأمتنا بكل ما في وسعنا ونتوخى أن نسلك بها السبيل التي نعلم أنها تقضى إلى سعادتها وارتقاها وتمتعها بما تتمتع به الأمم الحرة المتقدمة، ولما كان ذلك لا يتم على الوجه الصحيح إلا إذا كان لها نظام دستوري كأحدث الأنظمة الدستورية في العالم وأرقاها تعيش في ظله عيشاً سعيداً مرضياً وتمكن به من السير في طريق الحياة الحرة المطلقة ويكفل لها الاشتراك العملي في إدارة شؤون البلاد والإشراف على وضع قوانينها ومراقبة تنفيذها ويترك في نفسها شعور الراحة والطمأنينة على حاضرها ومستقبلها مع الاحتفاظ بروحها القومية والابقاء على صفاتها ومميزات التي هي تراثها التاريخي العظيم،

وبما أن تحقيق ذلك كان دائماً من أجل رغباتنا ومن أعظم ما توجه إليه عزائنا حرصاً على النهوض بشعبنا إلى المنزلة العليا التي يؤهلها ذكاؤه واستعداده وتتفق مع عظمتة التاريخية القديمة وتسمح له بتبؤ المكان اللائق به بين شعوب العالم المتقدمين وأمامه أمرنا بما هو آت :

الباب الأول - الدولة المصرية ونظام الحكم فيها

مادة ١ - مصر دولة ذات سيادة وهي حرة مستقلة ملكها لا يجزأ ولا ينزل عن شيء منه وحكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابي .

الباب الثاني - في حقوق المصريين وواجباتهم

مادة ٢ - الجنسية المصرية يحددها القانون .

مادة ٣ - المصريون لدى القانون سواء . وهم متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وفيما عليهم من الواجبات والتكاليف العامة لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين . واليههم وحدهم يعهد بالوظائف العامة مدنية كانت أو عسكرية ولا يولى الأجانب هذه الوظائف إلا في احوال استثنائية يعينها للقانون .

مادة ٤ - الحرية الشخصية مكفولة .

مادة ٥ - لا يجوز القبض على أى انسان ولا حبسه إلا وفق أحكام القانون .

مادة ٦ - لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون . ولا عقاب إلا على الافعال اللاحقة لصدور القانون الذى ينص عليها .

مادة ٧ - لا يجوز ابعاد مصرى من الديار المصرية .

ولا يجوز أن يحظر على مصرى الإقامة في جهة ما ولا أن يلزم الإقامة في مكان معين إلا في الأحوال المبينة في القانون .

مادة ٨ - للمنازل حرمة . فلا يجوز دخولها إلا في الأحوال المبينة في القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه .

مادة ٩ - لملكية حرمة . فلا ينزع عن أحد ملكه إلا بسبب المنفعة العامة في الأحوال المبينة في القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه وبشرط تعويضه عنه تعويضاً عادلاً .

مادة ١٠ - عقوبة المصادرة العامة للأموال محظورة .

مادة ١١ - لا يجوز افشاء أسرار الخطابات والتلغرافات والمواصلات التليفونية إلا في الأحوال المبينة في القانون .

مادة ١٢ - حرية الاعتقاد مطلقة .

مادة ١٣ - تحمى الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية في الديار المصرية على أن لا يخل ذلك بالنظام العام ولا ينافي الآداب .

مادة ١٤ - حرية الرأي مكفولة . ولكل انسان الاعراب عن فكره بالقول أو الكتابة أو بالتصوير أو بغير ذلك في حدود القانون .

مادة ١٥ - الصحافة حرة في حدود القانون . والرقابة على الصحف محظورة . وانذار الصحف أو وقفها أو الغاؤها بالطريق الادارى محظور كذلك إلا إذا كان ذلك ضرورياً لوقاية النظام الاجتماعى .

مادة ١٦ - لا يسوغ تهديد حرية أحد في استعماله أية لغة أراد في المعاملات الخاصة أو التجارية أو في الأمور الدينية أو في الصحف والمطبوعات أيا كان نوعها أو في الاجتماعات العامة .

مادة ١٧ - التعليم حر ما لم يخل بالنظام العام أو ينافي الآداب .

مادة ١٨ - تنظيم أمور التعليم العام يكون بالقانون .

مادة ١٩ - التعليم الأولى الزامى للمصريين من بنين وبنات . وهو مجاني في المكاتب العامة .

مادة ٢٠ - للمصريين حق الاجتماع في هدوء ومسكينة غير حاملين سلاحاً . وليس لأحد من رجال البوليس أن يحضر اجتماعهم ولا حاجة بهم إلى اشعاره . لكن هذا الحكم لا يجرى على الاجتماعات العامة فإنها خاضعة لأحكام القانون . كما أنه لا يقيد أو يمنع أى تدبير يتخذ لوقاية النظام الاجتماعى .

مادة ٢١ - للمصريين حق تكوين الجمعيات . وكيفية استعمال هذا الحق بينها القانون .

مادة ٢٢ - لأفراد المصريين أن يخاطبوا السلطات العامة فيما يمرض لهم من الشؤون وذلك بكتابات موقع عليها بأسمائهم . أما مخاطبة السلطات باسم الجماهير فلا تكون إلا للبيئات النظامية والأشخاص المنوطة .

الباب الثالث - السلطات

الفصل الاول - أحكام عامة

مادة ٢٣ - جميع السلطات مصدرها الأمة واستمالتها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور .

مادة ٢٤ - السلطة التشريعية يتولاها الملك بالأشراك مع مجلسي الشيوخ والنواب .

مادة ٢٥ - لا يصدر قانون إلا إذا قرره البرلمان وصدق عليه الملك .

مادة ٢٦ - تكون القوانين نافذة في جميع القطر المصري باصدارها من جانب الملك ويستفاد هذا الأصدار من نشرها في الجريدة الرسمية .

وتنفذ في كل جهة من جهات القطر المصري من وقت العلم باصدارها .

ويعتبر اصدار تلك القوانين معلوماً في جميع القطر المصري بعد نشرها بثلاثين يوماً . ويجوز قصر هذا الميعاد أو مده بنص صريح في تلك القوانين .

مادة ٢٧ - لا تجرى أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ نفاذها ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبله ما لم ينص على ذلك بنص خاص .

مادة ٢٨ - للملك وللمجلسي الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصاً بإنشاء الضرائب أو زيادتها فاقتراحه للملك وللمجلس النواب .

مادة ٢٩ - السلطة التنفيذية يتولاها الملك في حدود هذا الدستور .

مادة ٣٠ - السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها .

مادة ٣١ - تصدر أحكام المحاكم المختلفة وتنفذ وفق القانون باسم الملك .

الفصل الثاني - الملك والوزراء

الفرع الأول - الملك

مادة ٣٢ - عرش المملكة المصرية وراثى فى أسرة محمد على .
وتكون وراثه العرش وفق النظام المقرر بالأمر الكرىم الصادر فى ١٥ شعبان سنة ١٣٤٠ (١٣ أبريل سنة ١٩٢٢) .

مادة ٣٣ - الملك هو رئيس الدولة الأعلى وذاته مصونة لا تمس .

● مادة ٣٤ - الملك يصدق على القوانين ويصدرها .

مادة ٣٥ - إذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رده اليه فى مدى شهر لإعادة النظر فيه .

فإذا لم يرد القانون فى هذا الميعاد عد ذلك تصديقاً من الملك عليه وصدر .

مادة ٣٦ - إذا رد مشروع القانون فى الميعاد المتقدم وأقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر . فإن كانت الأغلبية أقل من الثلثين امتنع النظر فيه فى دور الانعقاد نفسه . فإذا عاد البرلمان فى دور انعقاد آخر إلى اقرار ذلك المشروع بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر .

مادة ٣٧ - الملك يضع القواخ اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها .

مادة ٣٨ - للملك حق حل مجلس النواب .

مادة ٣٩ - للملك تأجيل انعقاد البرلمان . على أنه لا يجوز أب يزيد التأجيل على ميعاد شهر ولا أن يتكرر فى دور الانعقاد الواحد بدون موافقة المجلسين .

مادة ٤٠ - للملك عند الضرورة أن يدعو البرلمان الى اجتماعات غير عادية وهو يدعو أيضاً متى طلب ذلك بحريضة تمضيها الاغلبية المطلقة لأعضاء أى المجلسين .
ويعلن الملك فض الاجتماع غير العادي .

مادة ٤١ - إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فللملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور ويجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي وعرض هذه المراسيم عليه في أول اجتماع له فإذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون .

مادة ٤٢ - الملك يفتح دور الانعقاد العادي للبرلمان بخطبة العرش في المجلسين مجتمعين يستعرض فيها أحوال البلاد . ويقدم كل من المجلسين كتاباً يضمه جوابه عليها .

مادة ٤٣ - الملك ينشئ - ويمنح الرتب المدنية والعسكرية والنياشين وألقاب الشرف الأخرى . وله حق سك العملة تنفيذاً للقانون كما أن له حق العفو وتخفيض العقوبة .

مادة ٤٤ - الملك يرتب المصالح العامة ويولي ويعزل الموظفين على الوجه المبين بالقوانين .

مادة ٤٥ - الملك يعلن الأحكام العرفية . ويجب أن يعرض إعلان الأحكام العرفية فوراً على البرلمان ليقر استمرارها أو إلغاؤها . فإذا وقع ذلك الإعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة .

مادة ٤٦ - الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية وهو الذي يولي ويعزل الضباط ويعلن الحرب ويسقد الصلح ويبرم المعاهدات ويعلنها البرلمان متى سمحت مصلحة الدولة وأمنها مشفوعة بما يناسب من البيان .

على أن إعلان الحرب الهجومية لا يجوز بدون موافقة البرلمان . كما أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو قص في حقوق سيادتها أو تحميل خزائنها شيئاً من النفقات أو مساس بحقوق المصريين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها البرلمان . ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة ما متناقضة للشروط العلنية .

مادة ٤٧ - لا يجوز للملك أن يتولى مع مُلك مصر أمور دولة أخرى بغير رضا البرلمان . ولا تصح مداولة أى المجلسين فى ذلك إلا بحضور ثلثى أعضائه على الأقل ولا يصح قراره إلا بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين .

مادة ٤٨ - الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه .

٤٩ - الملك يعين وزراءه و يقيلهم . ويعين الممثلين السياسيين و يقيلهم بناء على ما يعرضه عليه وزير الخارجية .

مادة ٥٠ - قبل أن يباشر الملك سلطته الدستورية يحلف اليمين الآتية أمام هيئة المجلسين مجتمعين : « أحلف بالله العظيم أنى أحترم الدستور وقوانين الأمة المصرية وأحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه » .

مادة ٥١ - لا يتولى أوصياء العرش عملهم إلا بعد أن يؤدوا لدى المجلسين مجتمعين اليمين المنصوص عليها فى المادة السابقة مضافاً إليها : « وأن نكون مخلصين للملك » .

مادة ٥٢ - أثر وفاة الملك يجتمع المجلسان بحكم القانون فى مدى عشرة أيام من تاريخ اعلان الوفاة . فاذا كان مجلس النواب منعحلاً وكان الميعاد المعين فى أمر الحل للاجتماع يتجاوز اليوم العاشر فإن المجلس القديم يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذى يخلفه .

مادة ٥٣ - اذا لم يكن من يخلف الملك على العرش فللملك أن يعين خلفاً له مع موافقة البرلمان مجتمعاً فى هيئة مؤتمر . ويشترط لصحة قراره فى ذلك حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين وأغلبية ثلثى الاعضاء الحاضرين .

مادة ٥٤ - فى حالة خلو العرش لعدم وجود من يخلف الملك أو لعدم تعيين خلف له وفقاً لأحكام المادة السابقة يجتمع المجلسان بحكم القانون فوراً فى هيئة مؤتمر لاختيار الملك . ويقع هذا الاختيار فى مدى ثمانية أيام من وقت اجتماعهما . ويشترط لصحته حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين وأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين .

فإذا لم ينس الاختيار في الميعاد المتقدم في اليوم التاسع يشرع المجلسان مجتمعين في الاختيار أيما كان عدد الاعضاء الحاضرين . وفي هذه الحالة يكون الاختيار صحيحا بالأغلبية النسبية . وإذا كان مجلس النواب منحلًا وقت خلو العرش فإنه يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذي يخلفه .

مادة ٥٥ - من وقت وفاة الملك الى أن يؤدي خلفه أو أوصياء العرش اليمين تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء يتولاها باسم الأمة المصرية وتحت مسؤوليته .

مادة ٥٦ - عند تولية الملك تعين مخصصاته ومخصصات البيت المال بقانون وذلك لمدة حكمه . ويعين القانون مرتبات أوصياء العرش على أن تؤخذ من مخصصات الملك .

الفرع الثاني - الوزراء

مادة ٥٧ - مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة .

مادة ٥٨ - لا يلى الوزارة إلا مصرى .

مادة ٥٩ - لا يلى الوزارة أحد من الأسرة المالكة .

مادة ٦٠ - توقيعات الملك فى شؤون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون .

مادة ٦١ - الوزراء مسؤولون متضامنين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسؤول عن أعمال وزارته .

مادة ٦٢ - وأمر الملك شفعية أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسؤولية بحال .

مادة ٦٣ - للوزراء أن يحضروا أى المجلسين ويجب أن يسموا كلما طلبوا الكلام . ولا يكون لهم رأى محدود فى المداولات إلا إذا كانوا أعضاء . ولهم أن يستعينوا بمن يرون من كبار موظفى دواوينهم أو أن يستنيبهم عنهم . ولكل مجلس أن يجتمع على الوزراء حضور جلساته .

مادة ٦٤ - لا يجوز للوزير أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الحكومة ولو كان ذلك بالمزاد العام كما لا يجوز له أن يقبل أثناء وزارته العضوية بمجلس إدارة أية شركة ولا أن يشترك اشتراكاً فعلياً في عمل تجارى أو مالى .

مادة ٦٥ - إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل . فإذا كان القرار خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة .

مادة ٦٦ - لمجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم فى تأديبة وظائفهم ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي الآراء .

ومجلس الأحكام المخصوص وحده حق محاكمة الوزراء عما يقع منهم من تلك الجرائم . ويعين مجلس النواب من أعضائه من يتولى تأييد الاتهام أمام ذلك المجلس .

مادة ٦٧ - يؤلف المجلس المخصوص من رئيس المحكمة الأهلية العليا رئيساً ومن ستة عشر عضواً ثمانية منهم من أعضاء مجلس الشيوخ يعينون بالقرعة وثمانية من قضاة تلك المحكمة المصريين بترتيب الأقدمية . وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التى تليها ثم من قضائها بترتيب الأقدمية كذلك .

مادة ٦٨ - يطبق مجلس الأحكام المخصوص قانون العقوبات فى الجرائم المنصوص عليها فيه . وتبين فى قانون خاص أحوال مسؤولية الوزراء التى لم يتناولها قانون العقوبات .

مادة ٦٩ - تصدر الأحكام بالعقوبة من مجلس الأحكام المخصوص بأغلبية اثنى عشر صوتاً .

مادة ٧٠ - الى حين صدور قانون خاص ينظم مجلس الأحكام المخصوص بنفسه طريقة السير فى محاكمة الوزراء .

مادة ٧١ - الوزير الذى يتهمه مجلس النواب يوقف عن العمل الى أن يقضى مجلس الأحكام المخصوص فى أمره . ولا يمنع استغافه من اقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فى محاكته .

مادة ٧٢ - لا يجوز المنع عن الوزير المحكوم عليه من مجلس الأحكام المخصوص إلا بموافقة مجلس النواب .

الفصل الثالث - البرلمان

مادة ٧٣ - يتكوّن البرلمان من مجلسين : مجلس الشيوخ ومجلس النواب .

الفرع الأول - مجلس الشيوخ

مادة ٧٤ - يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسيهم وينتخب الثلاثة الأخرى بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب.

مادة ٧٥ - كل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهلها مائة وثمانين ألفاً أو أكثر تنتخب عضواً عن كل مائة وثمانين ألفاً أو كسر من هذا العدد لا يقل عن تسعين ألفاً . وكل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهلها مائة وثمانين ألفاً ولكن لا يقل عن تسعين ألفاً تنتخب عضواً . وكل محافظة يقل عدد أهلها عن تسعين ألفاً تنتخب عضواً ما لم يلحقها قانون الانتخاب بمحافظة أخرى أو مديرية .

مادة ٧٦ - تعتبر دائرة انتخابية كل مديرية أو محافظة لها حق انتخاب عضو بمجلس الشيوخ وكذلك كل قسم من مديرية أو محافظة له حق انتخاب عضو بهذا المجلس .

تحدد الدوائر الانتخابية بقانون يكفل بقدر الأمكان مساواة الدوائر في المديريات والمحافظات التي لها حق انتخاب أكثر من عضو بمجلس الشيوخ . على أنه يجوز أن يعتبر القانون عواصم المديريات التي لا يبلغ عدد أهلها مائة وثمانين ألفاً ولكن لا يقل عن تسعين ألفاً دائرة انتخابية مستقلة . وفي هذه الحالة تعتبر جهات المديرية الأخرى كأنها مديرية مستقلة فيما يتعلق بتحديد عدد الأعضاء التي لها حق انتخابهم وتحديد الدوائر الانتخابية .

مادة ٧٧ - يشترط في عضو مجلس الشيوخ زيادة على الشروط المقررة في قانون الانتخاب أن يكون بالغا من السن أربعين سنة على الأقل بحساب التقويم الميلادي .

مادة ٧٨ - يشترط في عضو مجلس الشيوخ منتخباً أو معيناً أن يكون من إحدى الطبقات الآتية :

(أولاً) الوزراء ، الممثلين السياسيين ، رؤساء مجلس النواب ، وكلاء الوزارات ، رؤساء ومستشارى محكمة الاستئناف أو أية محكمة أخرى من درجتها أو أعلى منها ، النواب العموميين ، قباء المحامين ، موظفى الحكومة من درجة مدير عام فصاعداً - سواء فى ذلك الحاليون والسابقون .

(ثانياً) كبار العلماء والرؤساء الروحيين ، كبار الضباط المتقاعدين من رتبة لواء فصاعداً ، النواب الذين قضو مدتين فى النيابة ، الملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مائة وخمسين جنبها مصرى فى العام ، من لا يقل دخلهم السنوى عن ألف وخمسمائة جنبه من المشتغلين بالأعمال المالية أو التجارية أو الصناعية أو بالهن الحرة . وذلك كله مع مراعاة عدم الجمع بين الوظائف التى نص الدستور أو قانون الانتخاب على عدم جواز الجمع بينها .

وتحدد الضريبة والدخل السنوى فيما يختص بمديرية أسوان بقانون الانتخاب .

مادة ٧٩ - مدة العضوية فى مجلس الشيوخ عشر سنين .

ويتحدد اختيار نصف الشيوخ المعينين ونصف المنتخبين كل خمس سنوات . ومن انتهت مدته من الأعضاء يجوز إعادة انتخابه أو تعيينه .

مادة ٨٠ - رئيس مجلس الشيوخ يعينه الملك وينتخب المجلس وكيلين . ويكون تعيين الرئيس والوكيلين لمدة سنتين . ويجوز إعادة انتخابهم .

مادة ٨١ - إذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشيوخ .

الفرع الثانى - مجلس النواب

مادة ٨٢ - يؤلف مجلس النواب من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب .

مادة ٨٣ - كل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهاليها ستين ألفاً فأكثر تنتخب نائباً واحداً لكل ستين ألفاً أو كسر من هذا الرقم لا يقل عن ثلاثين ألفاً . وكل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفاً ولا يقل عن ثلاثين ألفاً تنتخب نائباً . وكل محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ثلاثين ألفاً يكون لها نائب ما لم يلحقها قانون الانتخاب بمحافظة أخرى أو مديرية .

مادة ٨٤ - تعتبر دائرة انتخابية كل مديرية أو محافظة لها حق انتخاب نائب . وكذلك كل قسم من مديرية أو محافظة له هذا الحق .

وتحدد الدوائر الانتخابية بقانون يكفل بقدر الامكان مساواة الدوائر في المديرات والمحافظات التي لها حق انتخاب أكثر من نائب . وللقانون مع ذلك أن يعتبر عواصم المديرات التي لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفاً ولا يقل عن ثلاثين ألفاً دائرة انتخابية مستقلة .

وفي هذه الحالة تعتبر جهات المديرية الأخرى كأنها مديرية مستقلة فيما يختص بتحديد عدد الأعضاء الجائز انتخابهم وتحديد الدوائر الانتخابية .

مادة ٨٥ - يشترط في النائب زيادة على الشروط المقررة في قانون الانتخاب أن يكون بالغاً من السن ثلاثين سنة على الأقل بحساب التقويم الميلادي .

مادة ٨٦ - مدة عضوية النائب خمس سنوات .

مادة ٨٧ - ينتخب مجلس النواب رئيساً ووكيلين سنوياً في أول كل دور انعقاد عادي . ورئيس المجلس ووكلاءه يجوز إعادة انتخابهم .

مادة ٨٨ - إذا حل مجلس النواب في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر .

مادة ٨٩ - الأمر الصادر بمحل مجلس النواب يجب أن يشتمل على دعوة المندوبين لاجراء انتخابات جديدة في ميعاد لا يتجاوز شهرين وعلى تحديد ميعاد لاجتماع المجلس الجديد في العشرة الأيام التالية لتنام الانتخاب .

الفرع الثالث - أحكام عامة للمجلسين

مادة ٩٠ - مركز البرلمان مدينة القاهرة . على أنه يجوز عند الضرورة جعل مركزه في جهة أخرى بقانون . واجتماعه في غير المكان المعين له غير مشروع وباطل بحكم القانون .

مادة ٩١ - عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها ولا يجوز لناخيه ولا للسلطة التي تعينه توكيله بأمر على سبيل الاكراه .

مادة ٩٢ - لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ ومجلس النواب . وفيما عدا ذلك يحدد قانون الانتخاب أحوال عدم الجمع الأخرى .

مادة ٩٣ - يجوز تعيين أمراء الأسرة المالكة ونبلائها أعضاء بمجلس الشيوخ ولا يجوز انتخابهم بأحد المجلسين .

مادة ٩٤ - قبل أن يتولى أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب عملهم يقسمون أن يكونوا مخلصين للوطن وللملك مطيعين للدستور ولقوانين البلاد وأن يؤدوا أعمالهم بالقامة والصدق .

وتكون تأدية اليمين في كل مجلس علناً بقاعة جلساته .

مادة ٩٥ - يختص كل مجلس بالفصل في صحة نيابة أعضائه . ولا تعتبر النيابة باطلة الا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي الأصوات .

ويجوز أن يمدد القانون بهذا الاختصاص الى سلطة أخرى .

مادة ٩٦ - يدعو الملك البرلمان سنوياً الى عقد جلساته العادية قبل يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر . فاذا لم يدع الى ذلك يجتمع بحكم القانون في اليوم المذكور .

ويدوم دور انعقاده المادى مدة ستة شهور على الأقل . ويعلم الملك فض انعقاده .

مادة ٩٧ - أدوار الانقصاد واحدة للمجلسين فاذا اجتمع أحدهما أو كلاهما في غير الزمن القانوني فالاجتماع غير شرعي والقرارات التي تصدر فيه باطلة بحكم القانون .

مادة ٩٨ - جلسات المجلسين علنية على أن كلا منهما ينعقد بهيئة سرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة من الأعضاء . ثم يقرر ما اذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجري في جلسة علنية أم لا .

مادة ٩٩ - لا يجوز لأي المجلسين أن يقرر قرارا إلا اذا حضر الجلسة أغلبية أعضائه .

مادة ١٠٠ - في غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة وعند تساوى الآراء يكون الأمر الذي حصلت المدالة بشأنه مرفوضا .

مادة ١٠١ - تعطى الآراء بالتصويت شفويا أو بطريقة القيام والجلوس .
وأما فيما يختص بالقوانين عموما والاقتراع في مجلس النواب على مسألة الثقة فان الآراء تعطى دائما بالناداء على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عال . ويحق للوزراء دائما أن يطلبوا من مجلس النواب تأجيل المناقشة لمدة ثمانية أيام في الاقتراع على عدم الثقة بهم .

مادة ١٠٢ - كل مشروع قانون يجب قبل المناقشة فيه أن يحال الى إحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه .

مادة ١٠٣ - كل مشروع قانون يقترحه عضو واحد أو أكثر يجب إحالته الى لجنة لفحصه وابداء الرأي في جواز نظر المجلس فيه . فاذا رأى المجلس نظره اتبع فيه حكم المادة السابقة .

مادة ١٠٤ - لا يجوز لأي المجلسين تقرير مشروع قانون إلا بعد أخذ الرأي فيه مادة مادة . والمجلسين حق التمديد والتجزئة في المواد وفيما يعرض من التعديلات .

مادة ١٠٥ - كل مشروع قانون يقرره أحد المجلسين يبعث به رئيسه إلى رئيس المجلس الآخر .

مادة ١٠٦ - كل مشروع قانون اقترحه أحد الاعضاء ورفضه البرلمان لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد نفسه .

مادة ١٠٧ - لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى الوزراء أسئلة أو استجوابات وذلك على الوجه الذى يبين باللائحة الداخلية لكل مجلس ولا تجرى المناقشة فى استجواب الا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك فى غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير .

مادة ١٠٨ - لكل مجلس حق اجراء التحقيق ليستنير فى مسائل معينة داخلية فى حدود اختصاصه .

مادة ١٠٩ - لا يجوز مؤاخذة أعضاء البرلمان بما يبدون من الأفكار والآراء فى المجلسين .

مادة ١١٠ - لا يجوز أثناء دور الانعقاد اتخاذ اجراءات جنائية نحو أى عضو من أعضاء البرلمان ولا القبض عليه إلا بأذن المجلس التابع هو له . وذلك فيما عدا حالة التلبس بالجناية .

مادة ١١١ - لا يمنح أعضاء البرلمان رتباً ولا نياشين أثناء مدة عضويتهم . ويستثنى من ذلك الأعضاء الذين يتقلدون مناصب حكومية لا تتنافى مع عضوية البرلمان كما تستثنى الرتب والنياشين العسكرية .

مادة ١١٢ - لا يجوز فصل أحد من عضوية البرلمان إلا بقرار صادر من المجلس التابع هو له . ويشترط فى غير أحوال عدم الجمع وأحوال السقوط الميئنة بهذا الدستور وبقانون الانتخاب أن يصدر القرار بأغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس .

مادة ١١٣ - إذا خلا محل أحد أعضاء البرلمان بالوفاة أو الاستقالة أو غير ذلك من الأسباب يختار بدله بطريق التعيين أو الانتخاب على حسب الأحوال

وذلك في مدى شهرين من يوم اشعار البرلمان الحكومة بخلو المجلس . ولا تدوم نيابة
المضو الجديد إلا إلى نهاية مدة سلفه .

مادة ١١٤ - تجرى الانتخابات العامة لتجديد مجلس النواب في خلال السنين
يوماً السابقة لانتهاء مدة نيابته وفي حالة عدم امكان اجراء الانتخابات في الميعاد المذكور
فان مدة نيابة المجلس القديم تمتد إلى حين الانتخابات المذكورة .

مادة ١١٥ - يجب تجديد نصف مجلس الشيوخ سواء أكان التجديد بطريق
الانتخاب أو بطريق التعيين في خلال السنين يوماً السابقة على تاريخ انتهاء مدة نيابة
الأعضاء الذين انتهت مدتهم . فان لم يتيسر التجديد في الميعاد المذكور امتدت نيابة
الأعضاء الذين انتهت مدتهم إلى حين انتخاب أو تعيين الأعضاء الجدد .

مادة ١١٦ - لا يسوغ لأحد مخاطبة البرلمان بشخصه . ولكل مجلس أن
يجعل إلى الوزراء ما يقدم اليه من العرائض وعليهم أن يقدموا الايضاحات الخاصة
بما تضمنته تلك العرائض كلما طلب المجلس ذلك اليهم .

مادة ١١٧ - كل مجلس له وحده المحافظة على النظام في داخله ويقوم بها الرئيس .
ولا يجوز لأية قوة مسلحة الدخول في المجلس ولا الاستقرار على مقربة من أبوابه
إلا بطلب رئيسه .

مادة ١١٨ - يتناول كل عضو من أعضاء البرلمان مكافأة سنوية تحدد بقانون
مادة ١١٩ - يضع كل مجلس لائحته الداخلية ميثاقاً فيها طريقة السير في
تأدية أعماله .

الفرع الرابع - أمظام خاصة بانعقاد البرلمان بهيئة مؤتمراً

مادة ١٢٠ - فيما عدا الأحوال التي يجتمع فيها المجلسان بحكم القانون فانهما
يجتمعان بهيئة مؤتمر بناء على دعوة الملك .

مادة ١٢١ - كلما اجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر تكون الرئاسة لرئيس مجلس
الشيوخ .

مادة ١٢٢ - لا تعد قرارات المؤتمر صحيحة إلا إذا توفرت الأغلبية المطلقة من أعضاء كل من المجلسين اللذين يتألف منهما المؤتمر . ويراعي المؤتمر في الاقتراع على هذه القرارات أحكام المادتين المائة والأولى بعد المائة .

مادة ١٢٣ - اجتمع المجلسين بهيئة مؤتمر في خلال أدوار انعقاد البرلمان العادية أو غير العادية لا يحول دون استمرار كل من المجلسين في تأدية وظائفه الدستورية .

الفصل الرابع - السلطة القضائية

مادة ١٢٤ - القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون وليس لأية سلطة في الحكومة التداخل في القضايا .

مادة ١٢٥ - ترتيب جهات القضاء وتحديد اختصاصها يكون بقانون .

مادة ١٢٦ - تعيين القضاة يكون بالكيفية والشروط التي يقررها القانون .

مادة ١٢٧ - عدم جواز عزل القضاة أو قلمهم تعيين حدوده وكيفيته بالقانون .

مادة ١٢٨ - يكون تعيين رجال النيابة العمومية في المحاكم وعزلهم وفقا للشروط التي يقررها القانون .

مادة ١٢٩ - جلسات المحاكم علنية إلا إذا أمرت المحكمة بجمعها سرية مراعاة للنظام العام أو للمحافظة على الآداب .

مادة ١٣٠ - كل متهم بجناية يجب أن يكون له من يدافع عنه .

مادة ١٣١ - يوضع قانون خاص لترتيب المحاكم العسكرية وبيان اختصاصها والشروط الواجب توفرها فيمن يتولون القضاء فيها .

الفصل الخامس

مجالس المديريات والمجالس البلدية

مادة ١٣٢ - تعتبر المديريات والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصاً معنوية وفقاً للقانون العام بالشروط التي يقررها القانون .
وتتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة .
ويعين القانون حدود اختصاصها .

مادة ١٣٣ - ترتيب مجالس المديريات والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها واختصاصاتها وعلاقتها بجهات الحكومة تبينها القوانين . ويراعى في هذه القوانين المبادئ الآتية :

(أولاً) اختيار أعضاء هذه المجالس بطريق الانتخاب الا في الحالات الاستثنائية التي يبيح فيها القانون تعيين بعض أعضاء غير منتخبين .

(ثانياً) اختصاص هذه المجالس بكل ما يهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة وهذا مع عدم الاخلال بما يجب من اعتماد أعمالها في الأحوال المينة في القوانين وعلى الوجه المقرر بها .

(ثالثاً) نشر ميزانياتها وحساباتها .

(رابعاً) علنية الجلسات في الحدود المقررة بالقانون .

(خامساً) تداخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصها أو اضرارها بالمصلحة العامة وإبطال مايقع من ذلك .

الباب الرابع - في المالية

مادة ١٣٤ - لا يجوز انشاء ضريبة ولا تعديلها أو إلغاؤها الا بقانون . ولا يجوز تكليف الأهالي بتأدية شيء من الأموال أو الرسوم الا في حدود القانون .

مادة ١٣٥ - لا يجوز إعفاء أحد من أداء الضرائب في غير الأحوال المينة في القانون .

مادة ١٣٦ - لا يجوز تقرير معاش على خزانة الحكومة أو تعويض أو اعانة أو مكافأة الا في حدود القانون .

مادة ١٣٧ - لا يجوز عقد قرض عمومي ولا تهدي قد يترتب عليه اتفاق مبالغ من الخزانة في سنة أو سنوات مقبلة الا بموافقة البرلمان .

وكل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة وكل احتكار لا يجوز منحه الا بقانون والى زمن محدود . يشترط اعتماد البرلمان مقدماً في انشاء أو إبطال الخطوط الحديدية والطرق العامة والترع والمصارف وسائر أعمال الري التي تهتم أكثر من مديرية . وكذلك في كل تصرف مجاني في أملاك الدولة .

مادة ١٣٨ - الميزانية الشاملة لايرادات الدولة ومصروفاتها يجب تقديمها الى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور علي الأقل لفحصها واعتمادها . والسنة المالية يعينها القانون .

وتقر الميزانية باباً باباً .

مادة ١٣٩ - تكون مناقشة الميزانية وتقريرها في مجلس النواب أولاً .

مادة ١٤٠ - لا يجوز فض دور انعقاد البرلمان قبل الفراغ من تقرير الميزانية .

مادة ١٤١ - اعتمادات الميزانية المخصصة لسداد أقساط الدين العمومي لا يجوز تعديلها بما يمس تمهيدات مصرفي هذا الشأن . وكذلك الحال في كل مصروف وارد بالميزانية تنفيذاً لتعهد دولي .

مادة ١٤٢ - اذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة .

ومع ذلك اذا أقر المجلسان بعض أبواب الميزانية أمكن العمل بها مؤقتاً .

مادة ١٤٣ - كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان . ويجب استثنائه كذلك كلما أريد نقل مبلغ من باب الى آخر من أبواب الميزانية .

مادة ١٤٤ - الحساب الختامي للإدارة المالية عن العام المنقضى يقدم الى البرلمان في مبدأ كل دور انعقاد عادي لطلب اعتماده .

مادة ١٤٥ - ميزانية إيرادات وزارة الأوقاف ومصروفاتها وكذلك حسابها الختامى السنوى يجرى عليهما الأحكام المتقدمة الخاصة بميزانية الحكومة وحسابها الختامى .

الباب الخامس القوة المسلحة

مادة ١٤٦ - قوات الجيش تقرر بقانون .
مادة ١٤٧ - يبين القانون طريقة التجنيد ونظام الجيش وما لرجاله من الحقوق وما عليهم من الواجبات .
مادة ١٤٨ - يبين القانون نظام هيئات البوليس وما لها من الاختصاصات .

الباب السادس - أحكام عامة

مادة ١٤٩ - الاسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية .
مادة ١٥٠ - مدينة القاهرة قاعدة المملكة المصرية .
مادة ١٥١ - تسليم اللاجئين السياسيين محظور وهذا مع عدم الاخلال بالاتفاقات الدولية التى يقصد بها المحافظة على النظام الاجتماعى .
مادة ١٥٢ - العفو الشامل لا يكون إلا بقانون .
مادة ١٥٣ - ينظم القانون الطريقة التى يباشر بها الملك سلطته طبقاً للمبادئ المقررة بهذا الدستور فيما يختص بالمعاهد الدينية وبتعيين الرؤساء الدينيين والأوقاف التى تديرها وزارة الأوقاف وعلى العموم بالمسائل الخاصة بالأديان المسموح بها فى البلاد . واذا لم توضع أحكام تشريعية تستمر مباشرة هذه السلطة طبقاً للقواعد والعادات المعمول بها الآن .
تبقى الحقوق التى يباشرها الملك بنفسه بصفته رئيس الأسرة المالكة كما قررها القانون نمرة ٢٥ لسنة ١٩٢٢ الخاص بوضع نظام الأسرة المالكة .
مادة ١٥٤ - لا يخل تطبيق هذا الدستور بتعهدات مصر للدول الأجنبية ولا يمكن أن يمس ما يكون للأجانب من الحقوق فى مصر بمقتضى القوانين والمعاهدات الدولية والمعاهدات المرعية .

مادة ١٥٥ - لا يجوز لأية حال تعطيل حكم من أحكام هذا الدستور إلا أن يكون ذلك وقتياً في زمن الحرب أو أثناء قيام الأحكام العرفية وعلى الوجه المبين في القانون .

وعلى أى حال لا يجوز تعطيل انعقاد البرلمان متى توفرت في انعقاده الشروط المقررة بهذا الدستور .

مادة ١٥٦ - للملك ولكل من المجلسين اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو اضافة أحكام أخرى ومع ذلك فإن الأحكام الخاصة بشكل الحكم النيابي البرلماني و بنظام وراثته العرش و بمبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها هذا الدستور لا يمكن اقتراح تنقيحها .

مادة ١٥٧ - لأجل تنقيح الدستور يصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة لأعضائه جميعاً قراراً بضرورته وبتحديد موضوعه .

فإذا صدق الملك على هذا القرار يصدر المجلسان بالاتفاق مع الملك قرارها بشأن المسائل التي هي محل للتنقيح . ولا تصح المناقشة في كل من المجلسين إلا إذا حضر ثلثا أعضائه و يشترط لصحة القرارات أن تصدر بأغلبية ثلثي الآراء .

مادة ١٥٨ - لا يجوز احداث أى تنقيح في الدستور خاص بمحقوق مسند الملكية مدة قيام وصاية العرش .

مادة ١٥٩ - تجري أحكام هذا الدستور على المملكة المصرية بدون أن يخل ذلك مطلقاً بما لمصر من الحقوق في السودان .

الباب السابع - احكام ختامية واحكام وقتية

مادة ١٦٠ - يعين القبط القدي يكون الملك مصر بعد أن يقرر المسندويون المفوضون نظام الحكم النهائي للسودان .

مادة ١٦١ - مخصصات جلالة الملك الحالي^(١) هي ١٥٠.٠٠٠ جنيه مصري

(١) المقصود في النص هو المغفور له فؤاد الأول ومعلوم أنه منذ اعتلاءه فاروق الأول ، العرش أصبحت مخصصات جلالته - بناء على تنازله - ١٠٠.٠٠٠ جنيه مصري ، كما انقصت أيضاً مخصصات البيت المالكة .

ومخصصات البيت المالك هي ١٢ و ١١١ جنيهًا مصريًا وتبقى كما هي لمدة حكمه وتجوز زيادة هذه المخصصات بقرار من البرلمان .

مادة ١٦٢ - يكون تعيين من يخرج من أعضاء مجلس الشيوخ في نهاية المجلس السنوات الأولى بطريق القرعة ومدة نيابة هؤلاء الشيوخ والنواب المنتخبين الأولى تنتهي في ٣١ أكتوبر سنة ١٩٢٨ .

مادة ١٦٣ - يعمل بهذا الدستور من تاريخ انعقاد البرلمان .

مادة ١٦٤ - تتبع في إدارة شؤون الدولة وفي التشريع الخاص بها من تاريخ نشر هذا الدستور الى حين انعقاد البرلمان القواعد والاجراءات المتبعة الآن . ومع ذلك يجب مراعاة عدم مخالفة ما يوضع من الأحكام للبادئ الأساسية المقررة بهذا الدستور .

مادة ١٦٥ - تعرض على البرلمان عند انعقاده ميزانية سنة ١٩٢٣ - ١٩٢٤ المالية ولا يسرى القانون الذي يصدر بميزانية السنة المذكورة إلا عن المدة الباقية منها من يوم نشره .

أما الحساب الختامي للإدارة المالية عن سنة ١٩٢٢ - ١٩٢٣ فيعتبر كأنه مصدق عليه من البرلمان بالحالة التي صدق عليه بها مجلس الوزراء .

مادة ١٦٦ - اذا استحكم الخلاف بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية يحل بقرار يصدر من المجلسين مجتمعين بهيئة مؤتمر بالأغلبية المطلقة .

ويعمل بذلك الى أن يصدر قانون بما يخالفه .

مادة ١٦٧ - كل ما قرره القوانين والمراسيم والأوامر والوائح والقرارات من الأحكام وكل ما سن أو اتخذ من قبل من الأعمال والاجراءات طبقاً للأصول والأوضاع المتبعة يبقى نافذاً بشرط أن يكون نفاذها متفقاً مع مبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها هذا الدستور وكل ذلك بدون اخلال بما للسلطة التشريعية من حق الغائها وتعديلها في حدود سلطاتها على أن لا يس ذلك بالمبدأ المقرر بالمادة السابعة والعشرين بشأن عدم سريان القوانين على الماضي .

مادة ١٦٨ - تعتبر أحكام القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ الخاص بتصفية أملاك الخديوى السابق عباس حلمى باشا وتطبيق ماله من الحقوق كأن لها صفة دستورية ولا يصح اقتراح تنقيحها .

مادة ١٦٩ - القوانين التى يجب عرضها على الجمعية التشريعية بمقتضى المادة الثانية من الأمر العالى الصادر بتاريخ ٢٨ ذى القعدة سنة ١٣٣٢ (١٨ أكتوبر ١٩١٤) تعرض على مجلسى البرلمان فى دور الانعقاد الأول فان لم تعرض عليهما فى هذا الدور بطل العمل بها فى المستقبل .

مادة ١٧٠ - على وزرائنا تنفيذ هذا الدستور كل منهم فيما يخصه ما صدر بمرأى عابدين فى ٣ رمضان سنة ١٣٤١ (١٩ إبريل سنة ١٩٢٣)

فؤاد

بأمر حضرة صاحب الجلالة

رئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية : يحيى ابراهيم

وزير الخارجية : . . . أحمد حشمت

وزير الخارجية : . . . محب

وزير المواصلات : . . أحمد زيور

وزير الحفانية : . . . أحمد ذو الفقار

وزير المعارف العمومية : محمد توفيق رفعت

وزير الأوقاف : . . . أحمد على

وزير الحربية والبحرية : محمود عزمى

وزير الأشغال العمومية : حافظ حسن

وزير الزراعة : . . . فوزى المطيعى

(٢)

مرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥

قانونه الانتخاب^(١)

نحن فؤاد الأول ملك مصر
بعد الاطلاع على أمرنا رقم ١١٨ لسنة ١٩٣٥ .
وعلى القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ .
وبناء على ما عرضه علينا وزير الداخلية ، وموافقة رأى مجلس الوزراء
رسمنا بما هو آت :

الباب الأول — فيمن لهم حق الانتخاب

مادة ١ — لكل مصري من المذكور حق انتخاب أعضاء مجلس النواب متى
بلغ احدى وعشرين سنة ميلادية كاملة ، وأعضاء مجلس الشيوخ متى بلغ خساوعشرين
سنة ميلادية كاملة .
مادة ٢ — على كل ناخب أن يتولى حقوقه الانتخابية بنفسه في دائرة الانتخاب
التي بها موطنه .

وموطن الانتخاب لكل شخص هو الجهة التي يقيم فيها دائماً ، أو التي له بها
مصلحة أو فيها مقر عائلته . ويجب عليه أن يمين الموطن الذي يريد استعمال حقوقه
الانتخابية فيه .

ويجب على الناخب إذا غير موطنه أن يعلن التغيير كتابة للمدير أو المحافظ
بالجهة التي يريد نقل موطنه اليها وذلك لأجراء التعديل في الجدول المنصوص عليه
في الفقرة الثانية من المادة الحادية عشرة .

فاذا لم يعلن تغيير الوطن قبل دعوة الناخبين استعمل الناخب حقوقه الانتخابية في الدائرة التي كان اسمه مقيداً بها أولاً .

مادة ٣ - لا يجوز للناخب أن يعطى رأيه أكثر من مرة في الانتخاب الواحد .
مادة ٤ - يحوم حق الانتخاب أبداً :

(١) المحكوم عليهم بعقوبة من عقوبات الجنايات .

(٢) المحكوم عليهم في جناية بعقوبة من عقوبات الجنح .

يحوم كذلك حق الانتخاب للمدد المينة بمد :

(١) المحكوم عليهم في سرقة أو إخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو خيانة أمانة أو غدر أو رشوة أو تقالس بالتدليس أو تزوير أو استعمال أوراق مزورة أو شهادة زور أو إغراء شهود أو هتك عرض أو إفساد أخلاق الشباب أو تشرد أو في جريمة ارتكبت لتخلص من الخدمة العسكرية وكذلك المحكوم عليهم لشروع منصوص عليه لاحدى الجرائم المذكورة .

وذلك لمدة خمس عشرة سنة من تاريخ الحكم النهائي .

(٢) المحكوم عليهم بالحبس في جريمة من الجرائم الانتخابية المنصوص عليها في المواد ٦٥ و٦٦ و٧٠ و٧١ و٧٣ و٧٤ من هذا القانون أو في الشروع في جريمة من تلك الجرائم ، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ الحكم النهائي .

(٣) المحكوم عليهم في إحدى الجنح المنصوص عليها في قانون المخدرات رقم ٢١ لسنة ١٩٢٨ ، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ اقتضاء العقوبة .

والأحكام الصادرة بعقوبة من جهات الحكم غير العادية لا يترتب عليها سقوط الحق في الانتخاب .

مادة ٥ - يوقف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة للأشخاص الآتى ذكرهم :

(١) المحجور عليهم مدة الحجر ، والمصابون بأمراض عقلية المحجوزون مدة حجزهم

(٢) الذين أشهر إفلاسهم ، مدة خمس سنوات من تاريخ إشهار إفلاسهم إلا

إذا رد اليهم اعتبارهم قبل ذلك .

مادة ٦ - حق الانتخاب لضباط وصف الضباط والجنود في الجيش أو في البحرية الذين ليسوا في الاستيداع أو في اجازة حرة موقوف ما داموا تحت السلاح . ويجرى حكم هذه القاعدة على الضباط والجنود في البوليس أو في مصلحة خفر السواحل أو أى شخص في أية هيئة ذات نظام عسكرى .

مادة ٧ - يكون بكل مدينة أو قرية تابعة للمديرية جدول انتخاب دائم تحرره لجنة مؤلفة من العمدة أو من يقوم مقامه رئيساً ومن المأذون ومن واحد من الأعيان (يعرف القراءة والكتابة) يمينه مأمور المركز فان لم يكن مأذون يمين المأمور بدله عيناً يعرف القراءة والكتابة .

أما في كل قسم من أقسام القاهرة والاسكندرية وبورسعيد فتؤلف لجنة تحرير جدول الانتخاب من مأمور القسم أو من ينوب عنه رئيساً ومن اثنين من الأعيان (يعرفان القراءة والكتابة) يمينهما المحافظ . وتؤلف اللجنة في المحافظات الأخرى من مندوب من قبل المحافظ رئيساً . ومن اثنين من الأعيان يعرفان القراءة والكتابة يمينهما المحافظ .

مادة ٨ - يشتمل جدول الانتخاب على اسم كل ناخب توافرت فيه في أول ديسمبر الصفات المطلوبة لتولى الحقوق الانتخابية وعلى لقبه وصناعته وسنه ومحل سكنه . ويحرر الجدول من نسختين على ترتيب حروف الهجاء في المدينة أو القرية أو في الحى أو الحصة من المدينة أو القرية أو القسم .

مادة ٩ - للجنة أن تطلب ممن قيد اسمه في الجدول أو ممن يراد قيد اسمه فيه أن يثبت سنه أو جنسيته أو أى شرط آخر من الشروط اللازمة لتولى الحقوق الانتخابية .

مادة ١٠ - يعرض جدول الانتخاب في كل مدينة أو قرية أو قسم بالأماكن التى تعين بقرار من المدير أو المحافظ .

ويكون العرض كل سنة من أول يناير إلى اليوم الخامس عشر من ذلك الشهر .

مادة ١١ - يبعث إلى المدير أو المحافظ باحدى نسختي جدول الانتخاب موقفاً عليها من أعضاء اللجنة التى حررته ومرفقة بالمحضر المثبت للعرض وذلك فى اليوم نفسه .

ويوقع المدير أو المحافظ على هذه النسخة . ولا يجوز تعديلها أثناء السنة إلا فيما يتعلق بتغيير الوطن أو بالتصحيح طبقاً لقرارات اللجنة التي سيأتى ذكرها بعد أو حكم المحكمة . ويجب أن يوقع المدير أو المحافظ على التعديل .

أما نسخة الجدول الثانية فتبقى عند رئيس اللجنة وعليه تصحيحها على حسب التعديلات التي ييلفها اليه المدير أو المحافظ عملاً بالفقرة السابقة .

مادة ١٢ - لكل مصرى أهمل إدراج اسمه فى جدول الانتخاب بتغير حق أو حصل خطأ فى البيانات الخاصة بقبده أن يطلب إدراج اسمه أو تصحيح البيانات الخاصة بالقيد . كما أن لكل ناخب مدرج اسمه فى أحد جداول دائرة الانتخاب أن يطلب إدراج اسمه من أهمل بتغير حق أو حذف اسمه من أدرج من غير حق كذلك . وله أيضاً أن يطلب تصحيح البيانات الخاصة بالقيد .

ويكون تقديم هذه الطلبات لغاية اليوم الحادى والثلاثين من شهر يناير من كل سنة . وتقدم كتابة للمدير فى المديرىات والمحافظات ، وتفيد بحسب تواريخ ورودها فى دفتر خاص . وتعطى إيصالات لمقدميها .

وعلى المدير أو المحافظ فى جميع الأحوال أن يعلن كل من قدم طلباً من الطلبات السابقة ، وكذلك كل من قدم بشأنه طلب منها بلا رسوم ليقدم ملاحظاته كتابة أو شفويًا بنفسه أو بوكيل عنه أمام اللجنة الآتى ذكرها فى المادة التالية .

ويودع كشف الطلبات بالمديرية أو المحافظة من اليوم السادس من شهر فبراير إلى الخامس عشر من ذلك الشهر ولكل ناخب مدرج الاسم أن يطلع عليه .

مادة ١٣ - تحكم فى الطلبات المذكورة لجنة مؤلفة من المدير أو المحافظ رئيساً ومن قاض يعينه رئيس المحكمة الابتدائية ومن عضو نيابة يعينه النائب العمومى ويكون الحكم فيها من الخامس عشر من فبراير الى الخامس عشر من مارس من كل سنة وبغير رسوم .

وإذا غاب المدير أو المحافظ تكون الرئاسة لقائم بأعماله .

وتعرض قرارات اللجنة من الخامس عشر إلى الحادى والثلاثين من مارس فى

مقر المديرية أو المحافظة وإذا لم يصدر قرار اللجنة في طلب من الطلبات المقدمة إلى المدير أو المحافظ في الميعاد المنصوص عليه في المادة السابقة أو لم يعرض قرارها اعتبر ذلك رفضاً لهذا الطلب .

مادة ١٤ - لكل ذى شأن كما لكل ناخب مدرج اسمه في أحد جداول دائرة الانتخاب أن يستأنف قرارات اللجان إلى المحكمة الابتدائية الواقع في دائرة اختصاصها مقر اللجنة التي أصدرت القرار وذلك من أول أبريل إلى العاشر منه وكذلك المحكم إذا لم يعرض قرار اللجنة في أحد الطلبات .

ويرفع الاستئناف بمرضية ترفق بها صورة القرار والاوراق التي يستند إليها المستأنف ويوقع رئيس المحكمة في ذيل المريضة بتاريخ الجلسة ويعان إلى ذوى الشأن صورة تلك المريضة والأمر الصادر بتحديد الجلسة خمسة أيام قبلها .

ويقضى في هذه الطلبات على وجه السرعة وبعد سماع أقوال النيابة العمومية . ويكون قرار المحكمة نهائياً وبلا رسوم .

ويجوز للمحكم بمرامة لا تتجاوز خمسمائة قرش على من يرفض استئنافه .

مادة ١٥ - تختار المحكمة المدير أو المحافظ بما أصدرته من القرارات ناقضا لقرارات اللجان في الخمسة الأيام التالية للقرار ، وحتى هذا الاخطار يكون لقرارات اللجان كل ما يقرب عليها من الآثار .

مادة ١٦ - يجوز لكل ناخب مدرج اسمه في أحد جداول دائرة الانتخاب أن يدخل خصماً أمام اللجنة المنصوص عليها في المادة الثالثة عشرة أو أمام المحكمة في أى نزاع بشأن إدراج اسم أو حذفه ولو لم يكن طرفاً في القرار الصادر من اللجنة .

مادة ١٧ - على اللجان أن تراجع في شهر ديسمبر من كل سنة جداول الانتخاب وتضيف إليها :

(أولاً) أسماء الذين أصبحوا حائزين للصفات التي يشترطها القانون لتولى الحقوق الانتخابية .

(ثانياً) أسماء من أهملوا بنير حق في المراجعات السابقة .
وتحذف منها :

(أولا) أسماء المتوفين .

(ثانيا) أسماء من قدوا الصفات المطلوبة منذ آخر مراجعة أو من كانت أسماؤهم أدرجت بغير حق . وتجري أحكام المواد العاشرة وما يليها الى المادة السادسة عشرة على الجدول مراجعا .

مادة ١٨ - لكل من أدرج اسمه في جدول الانتخاب الحق في الاشتراك في الانتخاب ، ولا يجوز لأحد الاشتراك فيه ما لم يكن اسمه مقيدا في الجدول .

مادة ١٩ - يعطى رئيس اللجنة المنصوص عليها في المادة السابعة لكل من قيد اسمه في جدول الانتخاب وأصبح قيده فيه نهائيا شهادة بذلك يذكر فيها اسمه ومحل توطنه ورقم وتاريخ قيده بالجدول والسنة المقدرة له في تاريخ القيد وتتم الشهادة بختم المركز أو القسم .

الباب الثاني - في انتخاب أعضاء مجلس النواب

مادة ٢٠ - تنتخب كل مديرية أو محافظة عدد أهاليها ستون ألفا أو أكثر عضوا لمجلس النواب عن كل ستين ألفا أو بقية لا تنقص عن ثلاثين ألفا . وتنتخب كل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفا ولا ينقص عن ثلاثين ألفا عضوا لمجلس النواب .

وتنتخب المحافظات التي لا يبلغ عدد أهاليها ثلاثين ألفا عضوا لمجلس النواب إلا إذا أضافها القانون إلى محافظة أخرى أو إلى مديرية .

مادة ٢١ - تكون المديرية أو المحافظة التي تنتخب عضوا واحدا لمجلس النواب دائرة انتخاب وكذلك جزء المديرية أو المحافظة التي ينتخب عضوا واحدا لذلك المجلس .

وتعين دوائر الانتخاب في المديريات أو المحافظات التي يحق لها أن تنتخب أكثر من عضو لمجلس النواب بقانون ويجوز أن يعتبر القانون عاصمة المديرية التي لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفا ولا ينقص عن ثلاثين ألفا دائرة انتخاب مستقلة وفي

هذه الحالة يعتبر باقى أجزاء المديرية مديرية قائمة بذاتها سواء من وجهة عدد أعضاء مجلس النواب الذى يحق لها أو من وجهة تحديد دوائر الانتخاب .
ويجوز تسهلا لعملية الانتخاب تقسيم دائرة الانتخاب الواحدة الى دوائر فرعية بقرار يصدر من وزير الداخلية .

ويراعى فى تحديد دوائر الانتخاب أو دوائرها الفرعية عدد السكان وعدد الناخبين وحدود الأقسام الادارية أو القرى وطرق المواصلات مع مقر دائرة الانتخاب أو الدائرة الفرعية وغير ذلك من الشروط التى يتحقق معها خير تنظيم لعملية الانتخاب .

مادة ٢٢ - ينتخب ناخبو كل دائرة من دوائر الانتخاب عضوا واحدا لمجلس النواب .

مادة ٢٣ - يشترط فى عضو مجلس النواب :

- (أولا) - أن تكون سنه ثلاثين سنة ميلادية كاملة على الأقل .
- (ثانيا) - أن يكون اسمه مدرجا بأحد جداول الانتخاب وأن يكون محسنا للقراءة والكتابة .
- (ثالثا) - ألا يكون من الضباط المستودعين ولا من الجنود الذين فى الاجازة الحرة .

(رابعا) - أن يرشح نفسه للانتخاب وأن يودع خزانة المديرية أو المحافظة وقت الترشيح مبلغ مائة وخمسين جنيها مصرىيا تخصص للأعمال الخيرية المحلية بالدائرة الانتخابية إذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحز فى الانتخاب عشر الأصوات الصحيحة التى أعطيت على الأقل . وينقص هذا المبلغ إلى النصف بالنسبة لمن يرشح نفسه من أهالى مركز القر أو الجهات التابعة الآن لمصلحه الحدود .

وامراء الأسرة المالكة ونبلاؤها لا ينتخبون نوابا وإنما يجوز تعيينهم أعضاء بمجلس الشيوخ .

مادة ٢٤ - يحدد ميعاد الانتخابات العامة بمرسوم والتكليف بقرار من وزير الداخلية .

- مادة ٢٥ - لا يجوز أن يرشح أحد نفسه في أكثر من دائرة انتخاب .
- مادة ٢٦ - لا يجوز أن يرشح الموظف نفسه في دائرة عمله الخاصة ويستثنى من ذلك العمد والمشايخ .
- مادة ٢٧ - يقدم الترشيح كتابة للمديرية أو المحافظة مصحوباً بإيصال ايداع المبلغ المنصوص عليه في المادة (٢٣) وذلك في مدى عشرة أيام من يوم نشر المرسوم أو القرار المنصوص عليهما في المادة (٢٤) وإلا كان باطلا .
- وتقيد الترشيحات بحسب تواريخ ورودها في دفتر خاص ويعطى عنها ايصالات
- مادة ٢٨ - يعرض كشف المرشحين في كل دائرة انتخابية بمعرفة المدير أو المحافظ في مقر دائرة الانتخاب وجميع الدوائر الفرعية في الثلاثة الأيام التالية لانتهاء المدة المبينة في المادة (٢٧) .
- ويبقى هذا الكشف معروضا مدة خمسة أيام ولكل من أهل ادراج اسمه في الكشف أن يطلب ادراجه من المدير أو المحافظ في الخمسة الأيام المذكورة .
- مادة ٢٩ - اذا ظهر أن أحد رشح نفسه في أكثر من دائرتين خبر في أي اثنتين منها يريد بقاء ترشيحه فان لم يبد رأيه في الخمسة الأيام التالية لعرض الكشف اعتبر مرشحا في الدائرتين اللتين قيد ترشيحه عنهما أولا .
- مادة ٣٠ - إذا لم يتقدم في دائرة انتخاب أكثر من ترشيح شخص واحد ترشيحا صحيحا أعلن وزير الداخلية انتخاب المرشح عند انقضاء الميعاد المتقدم ذكره وبلا حاجة لتولى اجراءات الانتخاب بالنسبة اليه .
- مادة ٣١ - لكل مرشح أن يقنازل عن الترشيح باعلان على يد محضر يرسل الى المديرية أو المحافظة قبل ميعاد الانتخاب لمجلس النواب بخمسة أيام فيدون ذلك أمام اسمه في كشف المرشحين ويعلن يوم الانتخاب بعرضه على باب مقر دائرة الانتخاب أو الدائرة الفرعية .
- مادة ٣٢ - يعلن المرسوم أو القرار الصادر بدعوة الناخبين للانتخاب بتعليق صور منه في كل قرية أو مدينة أو قسم من مدينة وفي الأماكن التي يعينها المدير أو المحافظ بقرار ويكتب في ذيل كل صورة أسماء المرشحين للانتخاب في الدائرة .

مادة ٣٣ - تطبع أوراق الانتخاب على نفقة الحكومة بالصورة التي توضع بقرار من وزير الداخلية .

ويكون كذلك توزيع تلك الأوراق بين لجان الانتخاب المختلفة بقرار يصدره وزير الداخلية .

مادة ٣٤ - تناط ادارة الانتخاب في كل دائرة عامة أو فرعية بلجنة تؤلف من قاض أو عضو نيابة أو أحد موظفي الحكومة يعينه وزير الحفانية وتكون له الرئاسة ومن مندوب من قبل وزير الداخلية ومن ثلاثة ناخبين ليسوا مرشحين .

مادة ٣٥ - يختار رئيس اللجنة ومندوب الداخلية المشار اليهما في المادة السابقة متفقين قبل يوم الانتخاب، من كشف ناخبي الدائرة ، ثلاثة ناخبين عالمين بالقراءة والكتابة غير مرشحين ليكونوا اللجنة المؤقتة التي تقوم يوم الانتخاب بالاجراءات اللازمة لتأليف لجنة الانتخاب النهائية .

وإذا غاب واحد أو أكثر من الناخبين الذين وقع عليهم الاختيار ليكونوا أعضاء اللجنة المؤقتة أكلها الرئيس من الناخبين الحاضرين .

تؤلف اللجنة النهائية من القاضى أو عضو النيابة أو موظف الحكومة ومن مندوب الداخلية المشار اليهما ومن ثلاثة من الناخبين ينتخبون بالكيفية الآتية :

لكل مرشح أن يعين خمسة من الناخبين يبلغ أسماءهم كتابة الى رئيس لجنة الانتخاب الوقتية في اليوم السابق على يوم الانتخاب وينتخب هؤلاء الناخبون المعينون من قبل المرشحين من بينهم ثلاثة .

ويحصل الانتخاب في قاعة الانتخاب وفي اليوم المحدد له بواسطة الناخبين المعينين الحاضرين وبالأغلبية النسبية وتبمع في ذلك القواعد المقررة في المواد ٤٠ و ٤١ و ٤٢ من هذا القانون . فإذا تساوت الأصوات حصل الاقتراع بين المتساوين ومن عينته القرعة كان عضواً باللجنة . وإذا تعذر بعد مضي ساعة من الزمن المحدد للبدء في عملية الانتخاب تأليف اللجنة النهائية للانتخاب سواء لعدم تعيين الناخبين من قبل المرشحين بالطريقة القانونية أو لعدم حضورهم فتصبح اللجنة الوقتية نهائية .

وتختار اللجنة وقتية كانت أو نهائية من بينها كاتب سري يقوم بتحرير محاضر عملية الانتخاب التي قامت بها اللجنة وتلاوتها عليها في آخر الجلسة .

مادة ٣٦ - حفظ النظام في جمعية الانتخاب منوط برئيس اللجنة وله في ذلك طلب رجال البوليس أو القوة العسكرية عند الضرورة والمدير أو المحافظ في جميع الأحوال مراقبة اجتماعات الانتخاب والتدخل عند الحاجة لاقرار النظام العام . على أنه لا يجوز أن يدخل البوليس أو القوة العسكرية قاعة الانتخاب إلا بناء على طلب رئيس اللجنة .

مادة ٣٧ - لا يحضر جمعية الانتخاب غير الناخبين والمرشحين ولا يجوز حضورهم حاملين سلاحاً . والمرشحين دائماً حق المدخول في قاعة الانتخاب .

مادة ٣٨ - يجب أن يكون حاضراً من أعضاء اللجنة أثناء عملية الانتخاب ثلاثة على الأقل منهم كاتب السر .

وإذا نقص العدد عن ثلاثة أثناء الاجراءات فعلى الرئيس إكمالها من الناخبين الحاضرين .

وإذا غاب الرئيس قام مقامه العضو الذي يعينه .

وكذلك يعين الرئيس العضو أو الناخب الذي يقوم مقام كاتب السر إذا غاب مؤقتاً .

مادة ٣٩ - تدوم عملية الانتخاب من الساعة الثامنة صباحاً الى الساعة الخامسة مساء .

ومع ذلك فإذا وجد في جمعية الانتخاب الى الساعة الخامسة مساء ناخبون لم يبدوا آراءهم تحرر اللجنة كشفاً بأسمائهم وتستمر عملية الانتخاب الى ما بعد ابداء آرائهم .

ويكون الانتخاب بالأقتراع السرى .

مادة ٤٠ - أول من يبدى رأيه الناخبون من أعضاء لجنة الانتخاب .

وإذا قسمت دائرة انتخاب إلى دوائر فرعية وكان رئيس اللجنة ومندوب وزير

الداخلية ناخبين في تلك الدائرة فيديان رأيهما في الدائرة الفرعية التي اختيرا ليكون أحدهما رئيساً للجنة والآخر عضواً فيها ولو كانا تابعين لدائرة فرعية أخرى .
مادة ٤١ - على كل ناخب أن يقدم للجنة عند ابداء رأيه شهادة قيد اسمه بمجلد الانتخاب .

ومن أضع شهادته قبلت اللجنة رأيه بعد تحققها من شخصه .

مادة ٤٢ - يتلقى كل ناخب من يد الرئيس ورقة انتخاب مفتوحة وضع في ظهرها ختم لجنة الانتخاب وتاريخ الانتخاب ويفتح الناخب جانباً من النواحي المخصصة لابداء الرأى في قاعة الانتخاب نفسها وبعد أن ثبت رأيه على الورقة يعيدها مطوية الى الرئيس وهو يضعها في الصندوق الخاص بأوراق الانتخاب وفي الوقت عينه يضع كاتب السرى كشف الناخبين اشارة أمام اسم الناخب الذي أبدى رأيه .
والناخبون الذين لا يستطيعون أن يثبتوا بأنفسهم آراءهم على أوراق الانتخاب يبدونها شفاهاً بحيث يسمعون أعضاء اللجنة وحدهم .

وفي هذه الحالة يثبت كاتب السرى أى كل ناخب في ورقة يوقع عليها الرئيس .
ويجوز أيضاً لهؤلاء الناخبين أن يختاروا عضواً من اللجنة يسرون اليه بأرائهم على مسع من الرئيس فيثبتها العضو في ورقة ويوقع عليها الرئيس المذكور .

مادة ٤٣ - جميع الآراء المعلقة على شرط تعتبر باطلة وكذلك الآراء التي تعطى لشخص لم يكن اسمه مدرجا في كشف المرشحين والتي تعطى لأكثر من شخص في ورقة واحدة والتي تثبت على ورقة غير التي سلت من اللجنة أو على ورقة أمضاها الناخب الذي أبدى رأيه أو على ورقة فيها أى علامة أو إشارة قد تدل عليه .

مادة ٤٤ - يعلن الرئيس ختام عملية الانتخاب متى حانت الساعة المقررة لذلك إلا في الحالة المنصوص عليها في المادة (٣٩) .
ثم يؤخذ في فرز الآراء التي أعطيت .

ويجب الختم على صناديق أوراق الانتخاب بالدفتر الفرعية لفرزها معاً في الثلاثة الأيام التالية ليوم الانتخاب على الأكثر بواسطة لجنة الفرز التي تتكون من

رئيس لجنة الانتخاب في مركز الدائرة الاعلية رئيساً وعضو من كل لجنة فرعية يختاره أعضاؤها .

مادة ٤٥ - تفصل اللجنة في جميع المسائل المتعلقة بعملية الانتخاب وفي صحة إعطاء كل ناخب رأيه أو بطلانه ، وذلك مع عدم الاختلال بالأحكام الواردة في الباب الرابع .

وتكون مداولة اللجنة سرية . ويجوز للرئيس عند الاقتضاء أن يأمر بإخلاء القاعة أثناء المداولة .

وتصدر القرارات بالاغلبية . فإذا تساوت الآراء رجح رأى الفريق الذى منه الرئيس وذكر ذلك في المحضر . ويجب أن تذكر فيه أسباب القرارات وأن يتلوها الرئيس علناً .

مادة ٤٦ - يجب تدوين كل طلب وكل قرار في المحضر . ومع ذلك فإن عدم اشتغال المحضر على شئ مما وقع أو قرر في عملية الانتخاب لا يترتب عليه إلغاء إجراءات الانتخاب .

مادة ٤٧ - ينتخب عضو مجلس النواب بالاغلبية المطلقة لعدد الاصوات التى أعطيت .

فإذا لم يحصل أحد المرشحين في المرة الأولى على الأغلبية المطلقة يعاد الانتخاب في مدى خمسة أيام بين المرشحين الذين نالا العدد الاكثر من الأصوات . فإذا تساوى مهما أو مع أحدهما واحد أو أكثر من المرشحين الآخرين اشترك مهما في المرة الثانية .

وفي المرة الثانية يكون الانتخاب بالاغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت .

فإذا حصل اثنان فأكثر من المرشحين على أصوات متساوية اقترعت اللجنة بينهم وكانت الأولوية لمن تعبته القرعة .

مادة ٤٨ - يعلن رئيس اللجنة اسم المصو المنتخب . ويمضى جميع أعضاء اللجنة في الجلسة نسختين من محضر الانتخاب ترسل

إحداهما مع أوراق الانتخاب كلها إلى وزير الداخلية مباشرة في ثلاثة أيام من تاريخ الجلسة وتحفظ الثانية بالمديرية أو المحافظة .

مادة ٤٩ - يرسل وزير الداخلية بدون تأخير إلى كل من الأعضاء الذين اتعبنوا شهادة بانتخابه .

مادة ٥٠ - إذا كان انتقال الناخب من محل إقامته إلى مكان الانتخاب بطريق سكة حديد الحكومة فيعطى عند تقديم شهادة قيد اسمه بجدول الانتخاب تذكريتين بلامقابل للسفر بالدرجة الثالثة ذهاباً وإياباً .

مادة ٥١ - كل نشرة أو وسيلة من وسائل العتنية المنصوص عليها في المادة ١٤٨ من قانون العقوبات الأهلى ترمى إلى ترويج الانتخاب يجب أن تشمل على اسم الناشر .

ويجرى حكم هذه القاعدة منذ نشر تاريخ الانتخاب في الجريدة الرسمية حتى نهاية عملية الانتخاب .

الباب الثالث - في انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ

مادة ٥٢ - تنتخب كل مديرية أو محافظة عدد أهاليها مائة وثمانون ألفاً أو أكثر عضواً لمجلس الشيوخ عن كل مائة وثمانين ألفاً أو بقية لا تنقص عن تسعين ألفاً . وتنتخب كل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفاً ولا ينقص عن تسعين ألفاً عضواً لمجلس الشيوخ ، وتنتخب المحافظات التي لا يبلغ عدد أهاليها تسعين ألفاً عضواً لمجلس الشيوخ إلا إذا أضافها القانون إلى محافظة أخرى أو إلى مديرية .

مادة ٥٣ - تكون المديرية أو المحافظة التي تنتخب عضواً واحداً لمجلس الشيوخ دائرة انتخاب وكذلك جزء المديرية أو المحافظة الذي ينتخب عضواً واحداً لذلك المجلس .

وتعين دوائر الانتخاب في المديريات أو المحافظات التي يحق لها أن تنتخب أكثر من عضو لمجلس الشيوخ بقانون . ويجوز أن يعتبر القانون عاصمة المديرية التي لا يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفاً ولا ينقص عن تسعين ألفاً دائرة انتخاب

مستقلة وفي هذه الحالة يعتبر باقى أجزاء المديرية مديرية قائمة بذاتها سواء من وجهة عدد أعضاء مجلس الشيوخ الذى يحق لها أو من وجهة تحديد دوائر الانتخاب . ويجوز تسهيلات لعملية الانتخاب تقسيم دائرة الانتخاب الواحدة الى دوائر فرعية بقرار يصدر من وزير الداخلية .

ويراعى في تحديد دوائر الانتخاب أو دوائرها الفرعية عدد السكان وعدد الناخبين وحدود الأقسام الإدارية أو القرى وطرق المواصلات مع مقر دائرة الانتخاب أو الدائرة الفرعية وغير ذلك من الشروط التى يتحقق معها خير تنظيم لعملية الانتخاب .

مادة ٥٤ - ينتخب الناخبون فى كل دائرة من دوائر الانتخاب عضواً واحداً لمجلس الشيوخ .

مادة ٥٥ - يشترط فى عضو مجلس الشيوخ :

(أولاً) أن تكون سنه أربعين سنة ميلادية كاملة على الأقل .

(ثانياً) أن يكون من احدى الطبقات الآتية :

(١) الوزراء ، المثليين السياسيين ، رؤساء مجلس النواب ، وكلاء الوزارات ، رؤساء ومستشارى محكمة الاستئناف أو أية هيئة قضائية مساوية لها أو أعلى منها ، النواب العموميين ، قضاة المحامين ، موظفى الحكومة ممن هم فى درجة مدير عام أو درجة أعلى من ذلك - سواء فى كل ذلك الحاليون أو السابقون .

(٢) أمراء الأسرة المالكة ونبلائها بطريق التمييز لا الانتخاب ، كبار العلماء والرؤساء الروحيين ، الضباط المتقاعدين من رتبة لواء فصاعداً ، أعضاء مجلس النواب القدين قضوا مدتين فى النيابة ، الملاك القدين يؤدون ضريبة لا تقل عن مائة وخمسين جنيهاً فى العام ، المشتغلين بالأعمال المالية أو التجارية أو الصناعية أو بالهنر الحرة ممن لا يقل دخلهم السنوى عن ألف وخمسمائة جنيه مصرى - وهذا كله مع مراعاة أحكام عدم الجمع المنصوص عليها فى الدستور وفى هذا القانون .

وتنص الضريبة والدخل السنوى الى الثلث بالنسبة لمن ينتخب عن مديرية اسوان .

(ثالثاً) أن يكون محسناً لقراءة والكتابة .

ويشترط أيضاً فيمن ينتخب عضواً في مجلس الشيوخ :

(أ) أن يكون اسمه مقيداً في جدول من جداول الانتخاب .

(ب) أن يرشح نفسه ويودع خزانة المديرية أو المحافظة وقت الترشيح مبلغ

١٥٠ جنبها مصرياً يخصص للأعمال الخيرية المحلية إذا عدل عن الترشيح

أو إذا لم يهز عشر الأصوات على الأقل .

مادة ٥٦ - تجري أحكام الباب الثاني على انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ إلا

ما كان منها مخالفاً لما نص عليه في هذا الباب .

الباب الرابع

في الفصل في صحة نيابة أعضاء المجلسين وفي عدم الجمع وفي سقوط العضوية

مادة ٥٧ - كل مجلس يختص وحده بالفصل في صحة نيابة أعضائه وهو المرجع

الأعلى في ذلك .

ولكل ناخب أن يطلب إبطال الانتخاب الذي حصل في دائرته بمرضىة يقدمها

إلى رئيس المجلس تشتمل على الأسباب التي يبنى عليها الطلب . ويكون توقيع الطالب

مصدقا عليه .

ويجب تقديم الطلب في الحصة عشر يوماً التالية لإعلان نتيجة الانتخاب

على الأكثر .

ويجوز كذلك لكل مرشح حصل على أصوات في الانتخاب أن ينازع بالطريقة

عنها في صحة انتخاب العضو الذي أعلن انتخابه .

ولكل من المجلسين سلطة سماع الطالب وإعلان الشهود إذا رأى محلاً لذلك

وتجري في حق الشهود أحكام قانون العقوبات وتحقيق الجنايات الخاصة بمواد الجنيح .

ولكل من المجلسين أن يعهد بهذه السلطة للجنة التي ينتخبها لفحص نيابة الأعضاء .

وفصل المجلس في الطلبات والمنازعات فيعلن صحة عملية الانتخاب وامم المنتخب

الذي يرى أن انتخابه جرى صحيحاً أو يقضى بإعلان الانتخاب ويقرر خلو المحل .

مادة ٥٨ - إذا انتخب عضو أحد المجالسين في دائرتين وجب عليه بعد الفصل في صحة انتخابه بثمانية أيام أن يقرر في المجلس أى الدائرتين يريد أن يكون قائماً عنها . فإذا لم يفعل تولى المجلس بطريق القرعة تعيين الفائزة التى يكون عليها انتخاب عضو جديد .

مادة ٥٩ - كل عضو في أحد المجالسين انتخب عضواً في المجلس الآخر وكل من انتخب في انتخابات واحدة عضواً في كلا المجالسين يجب عليه أن يصرح في الثمانية الأيام التالية ليوم الفصل في صحة انتخابه في أى المجالسين يريد الجلوس . فإذا لم يفعل اعتبر أنه اختار مجلس الشيوخ .

وعلى رئيس المجلس الذى وقع الاختيار عليه أو الذى اعتبر أنه وقع الاختيار عليه أن يخبر رئيس المجالس الآخر وهو يعلن خلو المحل .

مادة ٦٠ - لا يجمع بين عضوية أى المجالسين وتولى الوظائف العامة بأنواعها والمقصود بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العمومية ويدخل في ذلك كل موظف ومستخدمى مجالس المديريات والمجالس البلدية وكل موظفى وزارة الأوقاف ومستخدمىها وكذلك العمد .

ويستثنى الوزراء ووكلاء الوزارات البرلمانيون من حكم عدم الجمع^(١) .

وكذلك لا يصح الجمع بين عضوية أحد المجالسين وعضوية مجالس المديريات والمجالس البلدية والمحلية ولجان الشياخات .

مادة ٦١ - كل موظف أو مستخدم عام ممن أشير اليهم في المادة السابقة وكل عضو بمجالس المديريات أو المجالس البلدية أو المحلية أو لجان الشياخات انتخب أو عين عضواً بأحد المجالسين يعتبر متخلياً عن وظيفته أو عن عضويته بذلك المجالس أو اللجان إذا لم يتنازل في الثمانية الأيام التالية ليوم الفصل في صحة نيابته عن تلك العضوية . ويمطى الموظف أو المستخدم في حالة القبول حقه في المعاش أو المكافأة على حسب الأحوال .

وكل عضو في أحد المجالسين قبل وظيفة من الوظائف العامة المشار إليها في المادة

المذكورة أو قبل العضوية في أحد مجالس المديريات أو المجالس البلدية أو المحلية أو لجان الشياخات يعتبر أنه تنازل عن عضويته بعد مرور الثمانية الأيام التالية لتاريخ تعيينه في الوظيفة أو صيرورة انتخابه في تلك المجالس أو اللجان نهائياً . ويعلن مجلسه خلو المحل القبي كان يشغله .

مادة ٦٢ - إذا وجد أحد الاعضاء في حالة من أحوال عدم الأهلية المنصوص عليها في المادتين الرابعة والخامسة من هذا القانون سواء عرضت له أثناء نيابته أو أنها لم تعلم إلا بعد انتخابه ، تسقط عضويته .

وكذلك تسقط عضوية من فقد الصفات المشترطة في العضو .

ويكون السقوط في الأحوال السالفة بقرار من المجلس .

مادة ٦٣ - الاستقالة من عضوية أحد المجلسين تقدم الي رئيسه وتعتبر نهائية من وقت تقرير المجلس قبولها .

مادة ٦٤ - عند خلو محل في أحد المجلسين يأمر وزير الداخلية بناء على تبليغ رئيس ذلك المجلس بانتخاب عضو بدل من خلا محله .

الباب الخامس - الجرائم في الانتخاب

مادة ٦٥ - يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تتجاوز مائة جنيه مصري أو بأحدى هاتين العقوبتين :

(أولاً) كل من تعدد إدراج اسم في جدول الانتخاب أو حذفه منها على خلاف أحكام هذا القانون أو تعدد إهمال إدراج اسم أو حذفه . كذلك .

(ثانياً) كل من توصل إلى إدراج اسمه أو اسم غيره دون أن تتوافر فيه أو في ذلك الغير الشروط المطلوبة لاستعمال حق الانتخاب وهو يعلم ذلك وكذلك من توصل على الوجه المتقدم إلى حذف اسم آخر .

مادة ٦٦ - يعاقب بتلك العقوبات نفسها :

(أولاً) كل من استعمل القوة أو التهديد لمنع ناخب من استعمال حق التصويت أو لأكراهه على التصويت على وجه خاص .

(ثانياً) كل من أعطى آخر أو عرض أو التزم بأن يعطيه فائدة لنفسه أو لغيره .
كي يحمله على التصويت على وجه خاص أو على الامتناع عن التصويت .
(ثالثاً) كل من قبل أو طلب فائدة من هذا القبيل لنفسه أو لغيره .

مادة ٦٧ - يعاقب بغرامة لا تتجاوز خمسين جنهما مصرياً من طبع أو نشر أوراقاً لنرويج الانتخاب مخالفًا لأحكام المادة (٥١) من هذا القانون . وهذا مع عدم الأخلاخل بوجود مصادرة تلك الأوراق .

مادة ٦٨ - كل من نشر أو أذاع بين الناخبين أقوالاً كاذبة عن سلوك أحد المرشحين أو عن أخلاقه بقصد التأثير في نتيجة الانتخاب وكل من أذاع بذلك القصد أخباراً كاذبة يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تتجاوز خمسين جنهما مصرياً .

مادة ٦٩ - يعاقب بغرامة لا تتجاوز عشرة جنيهات مصرية :
(أولاً) من دخل في المكان المخصص لاجتماع الناخبين حاملاً سلاحاً من أى نوع .

(ثانياً) من دخل القاعة المخصصة للانتخابات بلا حق ولم يخرج عند أمر الرئيس له بذلك .

مادة ٧٠ - يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تتجاوز مائة جنيه مصري أو بأحدى هاتين العقوبتين :

(أولاً) كل من أبدى رأيه في انتخاب وهو يعلم أن اسمه أدرج في الجدول بغير حق .

(ثانياً) كل من تعدد ابداء رأيه باسم غيره .

(ثالثاً) كل من استعمل حقه في الانتخاب أكثر من مرة في انتخاب واحد .

مادة ٧١ - يعاقب بالحبس أو بغرامة لا تتجاوز مائتي جنيه مصري كل من اختلس أو أخفى أو أعدم أو أفسد جدول انتخاب أو ورقة انتخاب أو أى ورقة أخرى تتعلق بعملية الانتخاب أو غير نتيجة انتخاب بأية وسيلة أخرى ، وذلك بقصد تغيير الحقيقة في نتيجة الانتخاب أو بقصد إيجاد ما يستوجب اقتراعاً جديداً .

مادة ٧٢ - يعاقب بالعقوبات المينة في المادة السابقة كل من أخل بحرية الانتخاب أو بنظام اجراءاته باستعمال القوة أو التهديد أو بالاشتراك في تجمهر أو صياح أو مظاهرات .

مادة ٧٣ - يعاقب بالعقوبات عينها من خطف الصندوق المحتوي على أوراق الانتخاب أو أثلفه .

مادة ٧٤ - كل من أفشى سر اعطاء ناخب لرأيه بدون رضاه يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تتجاوز خمسين جنهما مصرياً .

مادة ٧٥ - كل موظف عمومي حكم عليه في جريمة من جرائم الانتخاب ارتكبها أثناء تأدية وظيفته يجوز الحكم عليه بالعزل .

مادة ٧٦ - يعاقب على الشروع في جرائم الانتخاب بالعقوبة المنصوص عليها للجريمة التامة .

مادة ٧٧ - تسقط الدعوى العمومية والمدنية في جرائم الانتخاب المنصوص عليها في هذا الباب عدا ما نص عليه في المادتين ٦٥ و ٧٤ بمضى ثلاثة شهور من يوم إعلان نتيجة الانتخاب أو من تاريخ آخر عمل متعلق بالتحقيق .

مادة ٧٨ - يكون لرئيس لجنة الانتخاب السلطة المخولة للأمورى الضبطية القضائية فيما يتعلق بالجرائم التي ترتكب في قاعة الانتخاب أو يشرع فيها في ذلك المكان .

الباب السادس - احكام عامة واخرى وقتية

مادة ٧٩ - الجهات التابعة لمصلحة الحدود يجوز فيما يتعلق بالانتخابات الخاصة بالمديريات أو المحافظات التي يسنها وزير الداخلية بقرار .

مادة ٨٠ - جداول الانتخاب الحالية تعدل طبقاً لأحكام هذا القانون .

مادة ٨١ - بالنسبة للانتخابات الأولى التي تحصل تطبيقاً لهذا القانون يجوز تعديل المواعيد المنصوص عليها فيه لإعداد جداول الانتخاب والترشيح والطلبات وعلى العموم كل ميعاد نص عليه فيه وذلك بقرار من وزير الداخلية .

مادة ٨٢ - إلى أن يصدر القانون المشار اليه في المادتين ٢١ و ٥٣ تمين دوائر

الانتخاب لجنة مؤلفة من المدير أو المحافظ رئيساً ومن رئيس النيابة أو النائب ومن
باشمهندس الري المختص بالمديرية وفي محافظات القاهرة والاسكندرية والقنال يندب
وزير الداخلية والأشغال العمومية مهندس تنظيم بدل باشمهندس الري ووزير الداخلية
أن يضم لهذه اللجان من يختاره من الأعضاء .

ويصدر وزير الداخلية قراراً بتحديد دوائر الانتخاب المذكورة بعد تصديق
مجلس الوزراء .

مادة ٨٣ - لوزير الداخلية أن يصدر القرارات اللازمة لتنفيذ هذا القانون .
مادة ٨٤ - يلغى كل ما كان مخالفاً لهذا القانون من نصوص القوانين والمراسيم
السابقة لصدوره .

مادة ٨٥ - على وزراء الداخلية والمالية والحقانية والمواصلات تنفيذ هذا القانون
كل منهم فيما يخصه ويعمل به من يوم نشره في الجريدة الرسمية .
نأمر بأن يصمم هذا المرسوم بقانون بختم الدولة وأن ينشر في الجريدة الرسمية
وينفذ كقانون من قوانين الدولة م

صدر بمرأى القبة في ٢٣ رمضان سنة ١٣٥٤ (١٩ ديسمير سنة ١٩٣٥)

فؤاد

بأمر حضرة صاحب الجلالة رئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية

محمد توفيق نسيم

وزير المواصلات	وزير الحقانية	وزير المالية
عبد المجيد عمر	أمين أنيس	أحمد عبد الوهاب

مذكرة (١)

عندما صح عزم الوزارة على بحث قانون انتخاب سنة ١٩٢٣ المعدل بقانون رقم
٤ لسنة ١٩٢٤ ورقم ١٠ لسنة ١٩٢٦ تبين أن لا يكفي أن يذكر أن النصوص التي
(١) هذه المذكورة، نشرت في نفس العدد من الوقائع المصرية مع قانون الانتخاب
(مرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥) وفي ذيل القانون المذكور .

صدرت بها القوانين المتقدم ذكرها تصبح معمولاً بها بعد إذ كانت قد نسخت ،
فان بعض تلك النصوص أصبحت لا تتفق مع حال التشريع الحاضر ، وهو قد تجاوز
النقطة التي وقعت عندها المادة ٩٣ بشأن الجنسية ، فانها الآن منظمة بقانون هو
المرسوم بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٢٩ .

والمادة ١٥٠ من قانون العقوبات التي تحيل اليها المادة ٦٢ لم تعد بعد القانون
رقم ٩٧ لسنة ١٩٣١ تشير إلى طرق العلنية وقد حصر تعريفها في المادة ١٤٨

والمادة ٤ لم يعد من الممكن أن تظل على حالها بعد إضافة جنح المخدرات بقانون
رقم ٢١ لسنة ١٩٢٨ وقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٣١ إلى الجرائم التي يترتب عليها
الحرمان من حق الانتخاب ، ومن الضروري مراعاة التناسق بين الحرمان المترتب
على الحكم في هذه الجنح وهو موقوف بخمس سنين والحرمان الذي يقرره قانون
سنة ١٩٢٣ أدياً لمرتكبي الجنح المشار اليها في المادة ٤ ، بأن يجعل الحرمان الأخير
موقوفاً بخمس عشرة سنة كما فعل قانون انتخاب سنة ١٩٣٠ لا سيما وقد أصبح لمن
مضى عليه أكثر من هذه المدة حق مكتسب في الانتخاب ، وليس لحذف أسمائهم
من الجداول ولحرامتهم من جديد من استعمال حق الانتخاب وجه أو ضرورة .

ويقتضى هذا التناسق أن تنقل الإشارة إلى أثر الجرائم الانتخابية في تعطيل
حق الانتخاب خمس سنين من المادة ٥ إلى المادة ٤

لذلك رأت الوزارة من الأفضل أن تنشر نصوص القانون نشرأً جديداً وفيما عدا
التعديلات التي تقدم يانها ، فان قانون الانتخاب المنشور هو بعينه قانون سنة ١٩٢٣ ،
وهذا النشر الجديد يهيئ للقائمين بتنفيذ القانون أداة عمل حاضرة خلت من المواد
التي ألغيت ومن الاشارات إلى الأصل والتعديل وتابعت وانسجمت موادها وغنى
عن الرجوع إلى المجاميع القديمة ما

١٩٣٥/١٢/١٨

رئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية

محمد توفيق نسيم

(٣)

مجلس النواب

اللائحة الداخلية

الباب الأول

في مكتب السن ، والمكتب النهائي ، وتحقيق صحة نيابة الأعضاء

مكتب السن

١ - عند افتتاح الجلسة الأولى لكل دور انعقاد عادى لمجلس النواب يشغل كرسي الرئاسة أكبر أعضائه الحاضرين سنا - ويجلس في مقاعد السكرتيرين الأربعة أصغر هؤلاء الحاضرين سنا .

انتخاب المكتب النهائي

٢ - يشرع المجلس في أول جلسة عقب تشكيل الهيئة السابقة في انتخاب رئيس ووكيلين وأربعة سكرتيرين وثلاثة مراقبين من الأعضاء . ومن هؤلاء جميعا يتكون مكتب المجلس النهائي .

٣ - يجرى الانتخاب في الجلسة العلنية وبالتعاقب للرئيس فالوكيلين . ويكون بالأغلبية المطلقة .

ويكون انتخاب السكرتيرين والمراقبين بالأغلبية النسبية .

واتخاب الوكيلين والسكرتيرين والمراقبين يكون بالقائمة مع مراعاة ما جاء بالمادة (١٠٠) .

٤ - يتولى السكرتيريون بمراقبة رئيس السن جمع الأصوات وفرزها . ويعلن الرئيس نتيجة الانتخاب .

الاضطراب بتشكيل المكتب

٥ - متى تم تشكيل مكتب المجلس النهائي يحيط الرئيس به الملك ومجلس الشيوخ علما .

انتخاب لجنة الطعون

٦ - في حالة تجديد المجلس بالانتخابات العامة يشرع فوراً بعد تشكيل مكتب المجلس التمهائي في انتخاب لجنة من خمسة عشر عضواً تمثال عليها محاضر عمليات الانتخاب وما يتعلق بها من الأوراق لتحقيق صحة نيابة الأعضاء وفحص الطعون .
وفي غير حالة التجديد تناط هذه المهمة بلجنة يشكلها المجلس بالعدد الذي يراه .
٧ - يكون انتخاب أعضاء هذه اللجنة بالأغلبية النسبية وبطريق الاقتراع بالقائمة . غير أنه لا يسوغ للمضو الواحد أن يكتب في القائمة أسماء أكثر من ثلثي العدد المطلوب لتشكيل اللجنة .

نظر الطعون في اللجنة

٨ - لهذه اللجنة حق صماع من ترى لزوم صماعه وإجراء كل ما تراه موصلاً لكشف الحقيقة .

ولكل عضو من أعضاء المجلس الحق في أن يحضر جلسة اللجنة عند نظرها في صحة انتخابه لبدء دفاعه بشرط أن يسحب عند أخذ الآراء ولو كان عضواً بها .
عدم جواز توكيل الأعضاء في أعمال الطعون .

٩ - لا يجوز للمحاميين من أعضاء المجلس أن يقبلوا توكيلاً من الطاعنين على انتخاب أحد الأعضاء أو من أحد المطعون في انتخابهم في أى عمل من أعمال هذا الطعن سواء أ كان يعمل خارج المجلس أم داخله .

موعد تقديم تقارير اللجنة

١٠ - ترفع اللجنة تقاريرها لرياسة المجلس في ميعاد لا يتجاوز السبعة الأيام من تاريخ إحالة المحاضر عليها . فإذا مضى هذا الميعاد جاز للمجلس أن يفسح فيه بالقدر الذي يراه كافياً لإتمام العمل المتأخر أو أن يحيل هذا العمل على لجنة أخرى يشكلها لهذا الغرض بطريق الانتخاب أيضاً بالعدد الذي يراه وبالشروط والقيود المينة آنفاً .

نظر الطعون في المجلس

١١ - على المجلس تأجيل النظر والمناقشة في كل انتخاب يتضمن تقرير اللجنة

طلب إلفائه إلى الجلسة التالية للجلسه التي تلى فيها ذلك التقرير إذا طلب ذلك المصو المطعون في أنتخابه .

١٢ - لكل عضو أن يحضر جلسة المجلس عند نظره في صحة نيابته وله أن يشترك في مناقشاته وأن يقدم أقواله بشرط الا يبدى رأيه عند أخذ الأصوات .
ولكل عضو حق ابداء رأيه في صحة نيابة غيره ولو لم يكن قد قرر المجلس صحة نيابته .

١٣ - يفصل المجلس في صحة النيابة ويعلن الرئيس أسماء من تقررر صحة نيابتهم من الأعضاء ولا تعتبر النيابة باطله إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي الأصوات .

اختصاصات الرئيس

١٤ - يتولى الرئيس المحافظة على نظام المجلس وأمنه ولغت النظر لمراعاة اللائحة والأذن بالكلام وتوجيه الاسئلة واعلان ما يصدره المجلس من القرارات والأمر بمحو أقوال كل عضو لم يؤذن له بالكلام من محضر الجلسة . وهو الذى يمثل المجلس ويتكلم باسمه وطبقاً لارادته ويدير المناقشات فى المجلس فيحدد موضوعها ويرد الكلام اليه . فإذا أراد أن يشترك فى المناقشة نخل عن كرسي الرئاسة ولا يعود اليه حتى تنتهى . وبالجملة يقوم بغير ذلك من الأعمال التي هي من اختصاصه بتمتضى هذه اللائحة .

اختصاصات السكرتيرين

١٥ - يقوم السكرتيرين التائبون بتحرير محاضر الجلسات السرية ويراقبون تحرير غيرها من محاضر الجلسات ويتولون أمضاءها وقراءة ما يطلب منهم قراءته من المحاضر وغيرها من الأوراق ويقيدون أسماء من يطلب الاذن بالكلام ويقومون بجمع الأصوات وفرزها بمراقبة الرئيس والوكيلين ورصد آراء الأعضاء وكل تنبيه صادر بالمحافظة على النظام وغير ذلك مما يدخل فى اختصاصهم بتمتضى هذه اللائحة .

اختصاصات المراقبين

١٦ - يقوم المراقبون بتحضير ميزانية المجلس ويتولون الاذن بالصرف وفقاً للمادة (١٤٦) من هذه اللائحة ويتعهدون أثناء انعقاد الجلسة ملازمة عمال المجالس للأماكن

المخصصة لهم ويشرفون على دقة تنفيذ أوامر الرئيس المتعلقة بحفظ النظام ويؤدون غير ذلك من الأعمال التي تكون من اختصاصهم بمقتضى هذه اللائحة .

مدة قيام المكتب

١٧ - يبقى أعضاء المكتب في مناصبهم مدة دور الانعقاد العادي الذي تم فيه انتخابهم ويحتفظون بها فيما يليه من أدوار الانعقاد غير العادية ولا تنحل عنهم إلا بافتتاح الدور العادي الجديد .

خلف الرئيس والسكرتيرين في غيابهم

١٨ - إذا تغيب الرئيس يقوم مقامه أحد الوكيلين بالتناوب فإذا غاب الاثنان كانت الرئاسة لأكبر الأعضاء الحاضرين سنًا .
وعند تغيب أحد السكرتيرين النابيين ، للرئيس أن يدعو أصغر الأعضاء الحاضرين سنًا ليحل محله .

عدم جواز الجمع بين وظائف المكتب وبين الوزارة أو عضوية لجنة المحاسبة

١٩ - لا يجوز الجمع بين الوزارة وبين إحدى وظائف مكتب المجلس بجميع أنواعها ولا يسوغ انتخاب أحد أعضاء المكتب عضوًا في لجنة المحاسبة .

الباب الثاني

نظام الجلسات

٢٠ - يفتح الرئيس الجلسة و يعلن انتهاءها بعد موافقة المجلس .

أيام الاجتماع

٢١ - معدلة :

« يجتمع المجلس في أيام الاثنين والثلاثاء والاربعاء والخميس من كل أسبوع ويتبدى الاجتماع في الساعة الخامسة بعد الظهر الا اذا قرر المجلس غير ذلك » ^(١)

افتتاح الجلسة

٢٢ - توضع تحت تصرف الأعضاء قبل موعد افتتاح الجلسة بنصف ساعة دفاتر حضور يوقعون عليها متى حضروا ومتى حل موعد الافتتاح يطلع الرئيس على الدفاتر فاذا تبين أن العدد القانوني لم يتكامل فله أن يؤخر فتح الجلسة نصف ساعة فاذا لم يتكامل العدد حينئذ يؤجل الرئيس عقد الجلسة الى أول يوم يصح فيه اجتماع المجلس .

٢٣ - معدلة :

تلاوة الأسماء والتصديق على المضبطة

« اذا تكامل العدد القانوني يفتح الرئيس الجلسة وتلى في ابتدائها أسماء المعتذرين من الأعضاء وطالبي الأجازات وكذلك الغائبين من الجلسة الماضية بدون اذن ، ثم يستفهم الرئيس عما اذا كان هناك اعتراض على مضبطة الجلسة كالمبين في المادة (١٥٨) وبعد اعتمادها من المجلس يوقع عليها رئيس الجلسة وسكرتيرها النائب » (١) .

٢٤ - حذف (٣) .

إشارة الرئيس الى المكاتبات والتقارير الواردة

٢٥ - قبل البدء في الأعمال يخبر الرئيس المجلس بما ورد عليه من المكاتبات وتقارير اللجان وغير ذلك من الأوراق .

طلب الاذن بالكلام

٢٦ - يقيد السكرتيريون النائبون طلبات الاذن بالكلام بترتيب طلبها غير أنه في حالة طلب الاذن بالكلام على مشروع قانون لا يجوز قيد أى طلب من هذا القبيل قبل ايداع التقرير الخاص بذلك المشروع وكذلك يكون الحال في كل رغبة يعمل فيها تقرير .

عدم جواز الكلام الا باذن

٢٧ - لا يجوز لأحد الأعضاء أن يتكلم الا اذا قيد طلبه أو استأذن الرئيس

(١) قرار المجلس في ٢٠ نوفمبر سنة ١٩٢٦

(٢) قرار المجلس في ٩ يونية سنة ١٩٢٨

وهو في مكانه وأذن له . وليس للرئيس أن يمنع أحدا من التكلم لغير سبب قانوني وعند الخلاف على ذلك يؤخذ رأى المجلس .

ترتيب المتكلمين

٢٨ - يعطى الاذن بترتيب الأسبقية في الطلب الأول فالأول وهكذا ولا يعدل عن هذا النظام الا اذا كان الغرض الكلام لتأييد الاقتراحات المطروحة للبحث أو تعديلها أو المعارضة فيها فعندئذ يعطى الاذن بالتداول لأول من طلبه من مؤيدى الاقتراح فلأول طالب من مقترحي تعديله ثم لأول المعارضين فيه ويتكرر ذلك بصرف النظر عن ترتيب الطلبات .

وعلى كل حال فالوزراء والمقررون غير مقيدین بهذا الترتيب فان لهم دائما الحق في أن تسمع أقوالهم أثناء المناقشة كلما طلبوا ذلك .

المسائل ذات الاولوية

٢٩ - يؤذن دائما في الكلام في الأحوال الآتية :

(١) ابداء الدفع بعدم المناقشة .

(٢) طلب التأجيل .

(٣) ارجاء النظر في الموضوع المطروح للبحث الى ما بعد الفصل في موضوع

اخر يجب البت فيه أولا .

(٤) الرد على قول يتعلق بشخص طالب الكلام .

(٥) لفت النظر الى مراعاة أحكام اللامحة .

ولكل هذه الطلبات أولوية على الموضوع الأصلي يترتب عليها إيقاف المناقشة في الموضوع حتى يتم الاقتراع عليها . ولا يسوغ مع ذلك أن يطلب الاذن بالكلام في هذه الأحوال الا بعد أن يتم الخطيب مقاله .

توجيه الكلام

٣٠ - لا يجوز توجيه الكلام الا للرئيس أو للمجلس .

الارتجال والتلاوة

٣١ - يتكلم الأعضاء وقوفا من مكانهم أو من المنبر . ولا تجوز التلاوة الا في

التقارير ونصوص الاقتراحات والتعديلات وكل ما يستأنس به من الأوراق وتلى من المنبر .

التكلم عقب الحكومة

٣٢ - لكل عضو الحق دائما في أن يتكلم عقب التكلم عن الحكومة .

حدود الكلام والمحافظة على النظام

٣٣ - معدلة :

« لا يسوغ مطلقا مقاطعة التكلم ولا الخوض في الشخصيات ولا اسناد أمور شائنة بسوء القصد ولا ارتكاب أى أمر من شأنه أن يخل بالنظام » (١)

٣٤ - اذا تراءى للرئيس أن مشروعا أو رغبة لم يكن من اختصاص المجلس نظره نبه على مقدمه بدم التكلم فيه فان لم يتمتع عن الكلام فصل المجلس في وجوب امتناعه أو عدمه .

٣٥ - لا يجوز لأحد الأعضاء أن يتكلم أكثر من ثلاث مرات في مسألة واحدة .

جزاءات الاخلال بالنظام أو الخروج عن حدود الكلام

٣٦ - معدلة :

« كل متكلم لم يحافظ على نظام الكلام المبين آنفا وكل عضو ارتكب احدى المخالفات المنصوص عليها في المادة (٣٣) يناديه الرئيس باسمه وينبهه الى المحافظة على النظام .

وللرئيس - اذا اقتضى الحال - أن يمنع من الكلام لعرض الأمر على المجلس ليفصل في شأن حرمانه من الكلام مدة الجلسة .

ويقفل المجلس بعد سماع أقوال المصو فاما أن يسمح له بالاستمرار في الكلام أو يوقع أحد الجزاءات التالية بناء على اقتراح الرئيس :

(أولا) منعه من الكلام بقية الجلسة .

(ثانيا) اخراجه من الجلسة وحرمانه من الاشتراك في بقية أعمالها .

(ثالثا) حرمانه من الاشتراك في أعمال المجلس مدة لا تزيد على شهر .

فاذا عاد العضو الذى توقع عليه الجزاء الأخير الى الاخلال بالنظام في نفس الدورة فللمجلس عند الاقتضاء بناء على اقتراح الرئيس أن يقرر حرمانه من الاشتراك في أعمال المجلس لمدة لا تزيد على شهرين .

ويترتب على قرار الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس قطع نصف المكافأة عن تلك المدة وعلان ملخص قرار المجلس في الهاترة الاتخاية التى يثملها العضو « (١) » .

٣٧ - معدلة :

« يصدر قرار المجلس بعد سماع أقوال العضو في نفس الجلسة التى وقعت فيها المخالفة أو في جلسة مقبلة .

والرئيس أن يتخذ من الوسائل ما يكفل تنفيذ القرار » (١)

عدم جواز التكرار والخروج عن الموضوع

٣٨ - يجب على المتكلم ألا يكرر أقوال غيره من الأعضاء ، وألا يخرج عن الموضوع المطروح للبحث ولا عما يؤيد رأيه فيه فإذا حاد عن شيء من ذلك لفت الرئيس نظره .

فاذا لفت الرئيس المتكلم إلى شيء مما تقدم مرتين في جلسة واحدة ، ثم استمر على ما أوجب لفته فللرئيس أن يأخذ رأى المجلس في منعه بقية الجلسة من الكلام في الموضوع الذى لفته لأجله ويصدر القرار في ذلك بدون مناقشة .

الاخراج من الجلسة والحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس

٣٩ - معدلة :

« يجوز للمجلس بناء على طلب الرئيس أن يقرر اخراج كل عضو تقرر منعه من الكلام ولم يتمتع من قاعة الجلسات ، ويترتب على هذا القرار الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس في بقية الجلسة التى نطق به فيها » (١)

(١) قرار المجلس في ١٠ يونية سنة ١٩٢٨

٤٠ - حذفت (١)

٤١ - إذا لم يمثل العضو الدعوة التي يوجهها اليه الرئيس للخروج من المجلس توقف الجلسة أو ترفع وفي هذه الحالة يمتد الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس من تلقاء نفسه إلى الجلسات الثلاث التالية للجلسة التي صدر فيها القرار المذكور .
والرئيس أن يتخذ من الوسائل ما يكفي لتنفيذ قرار المجلس .

٤٢ - معدلة :

« للعضو الذي حرم من الاشتراك في الأعمال بمقتضى المادة السابقة أن يطلب إيقاف حكمه ابتداء من اليوم التالى ليوم حرمانه ، بأن يقرر كتابة « بأنه يأسف على عدم احترام قرار المجلس » وللمجلس أن يقرر ما يراه » (١)

٤٣ - لا يسرى حكم المادة السابقة على العضو الذى يقرر اخراجه وفقاً للمادة (٤١) للمرة الثالثة فى دور انعقاد واحد وفى هذه الحالة يمتد زمان الحرمان من الاشتراك فى أعمال المجلس إلى الجلسات الثمانية للجلسة التى صدر فيها القرار الأخير .
رفع الجلسات عند اضطراب النظام

٤٤ - إذا اختل النظام ولم يتمكن الرئيس من اعادته أعلن عزمه على إيقاف الجلسة فان لم يعد النظام يوقفها مدة لا تزيد على نصف ساعة فإذا استمر الاختلال بالنظام بعد إعادة الجلسة أجّلها الرئيس إلى اليوم التالى الذى يصح فيه عقد الجلسات .

الجلسات السرية

٤٥ - جلسات المجلس علنية على أنه ينعقد بهيئة سرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة من أعضائه على الأقل ويقدم الطلب كتابة للرئاسة ثم يقرر المجلس بعد إخراج من تصرّح لهم بالدخول ما إذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح أمامه تجرى فى جلسة علنية أم لا . ويصدر هذا القرار بعد مناقشة يشترك فيها على الأكثر اثنان من مؤيدى السرية وإثنان من المعارضين فيها .
وتدرج أسماء الموقعين على الطلب بحضور الجلسة .

٤٦ - ليس لأحد من موظفي المجلس حضور الجلسات السرية إلا إذا قرر المجلس غير ذلك.

محاضر الجلسات السرية

٤٧ - يجوز للمجلس أن يقرر عدم تحرير محاضر جلساته السرية ويجوز له - أن عمل لها محاضر - أن يمنع غير الأعضاء من الاطلاع عليها .

٤٨ - يقوم بتحرير محاضر الجلسات السرية أحد السكرتيرين التائبين وتحرر هذه المحاضر وتتل في نفس الجلسة .

عودة الجلسة علنية

٤٩ - متى زال السبب الذي ترتب عليه عقد المجلس بهيئة سرية يستشيره الرئيس في العودة الى الانعقاد علانية .

عدم جواز الانصراف من الجلسة الا باذن

٥٠ - لا يجوز لأحد من الأعضاء أن ينصرف نهائياً من المجلس حال انعقاد الجلسة إلا باذن من الرئيس .

اقفال المناقشة

٥١ - إذا طلب أحد الأعضاء اقفال باب المناقشة وأيده في ذلك عشرون عضواً على الأقل يستشير الرئيس المجلس .

فإذا عارض أحد في الطلب يسمح الرئيس بالكلام لواحد من الأعضاء المعارضين ثم لواحد من مؤيدي اقفال باب المناقشة وبعد ذلك يؤخذ رأى المجلس في انتهاء المناقشة أو الاستمرار فيها ، فإذا قرر انهاؤها تؤخذ الآراء على أصل الموضوع وإلا استمرت المناقشة .

العودة للمناقشة في مسألة أخذ فيها رأى

٥٢ - العودة للمناقشة في موضوع أخذت الآراء عنه لا تكون إلا بقرار من المجلس وعلى من يريد العودة للمناقشة أن يقدم طلباً كتابياً بذلك لرياسة في الجلسة التي حصلت فيها المناقشة الأولى ميتنا به الأسباب ، فيعرضه الرئيس على المجلس ليقرر فيه ما يراه في نفس الجلسة بعد الانتهاء من جدول الأعمال .

اعلان جدول أعمال الجلسة المقبلة

٥٣ - قبل انتهاء كل جلسة يعلن الرئيس يوم انعقاد الجلسة المقبلة والأعمال التي تنظر فيها .

يعلن جدول الأعمال على اللوحة المدة لهذا الغرض بقرار المجلس وبالجمهورية الرسمية ويخطر الرئيس الأعضاء الغائبين بميعاد الجلسة الآتية وبيان أعمالها .

الباب الثالث

الفصل الاول - في اللجان

اللجان المستديرة

٥٤ - معدلة : (١)

« في مبدأ انعقاد كل دور عادي ينقسم المجلس إلى ست عشرة لجنة أصلية بالطريقة الآتية :

يتقدم من أعضاء المجلس عند الشروع في تشكيل كل لجنة وبالتوالي من يأنس في نفسه ميلا للاشتغال بها فإذا زاد عدد المتقدمين عن العدد المحدد باللائحة ينتخب المجلس من بينهم العدد اللازم وإذا نقص ينتخب الباقي .

وهذه اللجان هي :

(١) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالشؤون الداخلية (وعدد أعضائها ٢١) (٢)

(٢) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالمالية (وعدد أعضائها ٢١) .

(٣) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالحقانية (وعدد أعضائها ١٥) .

(١) قرار المجلس في ٢٥ مايو سنة ١٩٣٦

(٢) قرار المجلس في ١٥ يناير سنة ١٩٣٥

(٤) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالمعارف (وعدد أعضائها ١٥).
(٥) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالأشغال (وعدد أعضائها ١٥).
(٦) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالحرية والبحرية والطيران
والسودان (وعدد أعضائها ١٥).

(٧) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالخارجية (وعدد
أعضائها ١٥).

(٨) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالمواصلات (وعدد
أعضائها ١٥).

(٩) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالأوقاف والمعاهد الدينية
(وعدد أعضائها ١٥).

(١٠) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالزراعة والتعاون
(وعدد أعضائها ٢١) (١).

(١١) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالصحة (وعدد
أعضائها ١٥) (٢).

(١٢) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالتجارة والصناعة
(وعدد أعضائها ١٥) (٣).

(١٣) لجنة لعمال والشؤون الاجتماعية (وعدد أعضائها ١٥).

(١٤) لجنة للاقتراحات والعرائض (» » ١٥).

(١٥) لجنة للشؤون الدستورية (» » ٩).

(١٦) لجنة للمحاسبة (» » ٧).

ويجوز للمجلس أن يعين لجائاً مخصوصة بحسب مقتضى الحال .

انتخاب أعضاء اللجان

٥٥ - انتخاب أعضاء اللجان يكون عند الحاجة بطريق الانتخاب بالقائمة

(١) قرار المجلس في ١٥ يناير سنة ١٩٣٠

(٢) و (٣) قرار المجلس في ٢٥ مايو سنة ١٩٣٦

لكل لجنة. وتكنى فيها الأغلبية النسبية وتنتهى مدة هذه اللجان بافتتاح الدور الجديد ولا يجوز لأحد من أعضاء المجلس أن يكون عضواً في أكثر من لجنة واحدة ما لم تقض الضرورة بانضمامه الى اللجنتين .

اللجان الفرعية ولجنة الميزانية

٥٦ - معدلة :

« اللجان أن تشكل من بين أعضائها لجانا فرعية مؤقتة لدرس بعض مسائل خاصة ، غير أن اللجنة المالية مكلفة في بدء عملها بانتخاب لجنة فرعية يكون عدد أعضائها ثلاثة عشر وتختص بدرس الميزانية والحساب الختامى للإدارة المالية وتقديم أعمالها لها » (١).

انتخاب رؤساء وسكرتيرى اللجان

٥٧ - تنتخب كل لجنة من بين أعضائها رئيساً وسكرتيراً فإذا تغيب أحدهما أو كلاهما ينتخب اللجنة غيره أو غيرها بصفة مؤقتة ، ويقوم بأعمال سكرتيرية اللجنة السكرتير المنتخب منها بمعاونة واحد أو أكثر من موظفى المجلس .
يكون كل من وكلى المجلس رئيساً للجنة التى هو عضو فيها .

سرية جلسات اللجان ونصابها

٥٨ - معدلة

« جلسات اللجان تكون سرية ولا تصبح قراراتها صحيحة إلا بحضور ثلث أعضائها ماعدا لجنتى الداخلية والزراعة والتعاون فتكون قرارات كل منهما صحيحة إذا حضرها خمسة أعضاء » (٢) .

محاضر اللجان

٥٩ - يحور لكل جلسة من جلسات اللجان محضر تدون فيه أسماء الاعضاء

(١) قرار المجلس فى ٢٥ مايو سنة ١٩٣٦

(٢) قرار المجلس فى ١٥ يناير سنة ١٩٣٠

الحاضرين والفائزين وملخص المناقشات ونص القرارات ويوقع عليه من رئيس اللجنة وسكرتيرها .

مقررو اللجان

٦٠ - تنتخب كل لجنة في كل مشروع أو اقتراح عضواً مقررأ يبين نتيجة أعمالها للمجلس .

موعد تقديم التقارير

٦١ - على كل لجنة أن ترفع الى مكتب المجلس تقريراً عن كل مشروع أو اقتراح يحال عليها في مدة لا تتجاوز شهراً الا إذا قرر المجلس غير ذلك فاذا مضى الميعاد المحدد من غير أن يقدم التقرير كان لوضع المشروع أو الاقتراح أن يطلب من المجلس حالته على لجنة أخرى .

وللمجلس عند ذلك أن يمد الأجل بالقدر الذي يراه كافياً لإنجاز العمل أو أن يحيل المشروع أو الاقتراح على لجنة أخرى يختارها .

مضمون التقارير

٦٢ - يقدم تقرير اللجنة الى مكتب المجلس ، والمكتب يخبر المجلس به في أول جلسة ويكون هذا التقرير شاملاً للآراء المختلفة وملخص الأسباب التي بنيت عليها ، وناصاً على رأى الأغلبية الذي اعتمدته اللجنة ، ومشيئاً إلى التعديلات التي تكون قد تقدمت اليها من أعضاء المجلس الذين لم يكونوا من أعضائها .

طبع التقارير وتوزيعها

٦٣ - تقرير اللجنة ونص المشروع أو الاقتراح يطبع ويوزع على أعضاء المجلس قبل الجلسة المذكورة بثان وأربعين ساعة على الأقل .

إبداء الأعضاء آراءهم في المشروعات المحالة على اللجان

٦٤ - كل عضو بداله رأى أو تعديل في مشروع أو اقتراح محول على لجنة لم يكن من أعضائها يبعث به كتابة للرئاسة لاحالته عليها .

استدعاء اللجنة الوزير أو مقدم الاقتراح

٦٥ - للجان أن تطلب استدعاء الوزير ذى الشأن أو مقدم الاقتراح ولكل منهما الحق في حضور جلساتها والاشتراك في المناقشة بدون أن يكون له رأى محدود متى طلب ذلك من اللجنة ، وللوزير أن يستصحب معه أو ينيب عنه أحد كبار موظفي وزارته .

حق اللجان والأعضاء في طلب أوراق أو معلومات من المصالح الأميرية

٦٦ - للجان ولأى عضو من أعضاء المجلس أن يطلب بواسطة مكتب المجلس من أية مصلحة أميرية أوراقا أو معلومات أو إيضاحات تختص بالشروعات المعروضة عليها .

٦٧ - يبعث مكتب المجلس للجان جميع الأوراق المتعلقة بالموضوعات المعروضة عليها . ولأعضاء المجلس أن يطلبوا على الأوراق المقدمة للجان بدون نقلها . ولم اذا شاءوا أن ينقلوا صوراً من الأوراق التى يردون الحصول عليها بحيث لا يترتب على ذلك في الحالتين تعطيل أعمال اللجنة .

حق الأعضاء في حضور جلسات اللجان

٦٨ - لكل عضو حق الحضور في جلسات اللجان التى لم يكن من أعضائها بشرط ألا يتدخل في المناقشة ولا يبدى ملاحظة ما .

اجراءات لجنة الطعون

٦٩ - تسرى القواعد المقررة في المواد (٥٦ و ٥٧ و ٥٨ و ٥٩ و ٦٠ و ٦٢ و ٦٣ و ٦٦ و ٦٧ و ٦٨) مع عدم الاخلال بما تقرر بالمادة الثامنة من هذه اللائحة على لجنة الطعون وتحقيق صحة نيابة أعضاء المجلس فضلا عما تقرر من الاحكام بشأنها في المادة السادسة .

الفصل الثاني

مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة

احالة المشروعات على اللجان المختصة

٧٠ - يجبر الرئيس المجلس في أول جلسة بالمشروعات الواردة من الحكومة لتحال على اللجنة المختصة .

ويجوز للمجلس أن يقرر تلاوة المشروع قبل احالته عليها .

طبع المشروعات وتوزيعها

٧١ - تطبع هذه المشروعات والمذكرات الايضاحية الخاصة بها وتوزع على الاعضاء .

الفصل الثالث

في الاقتراحات المقدمة من أعضاء المجلس بمشروعات قوانين أو رغبات

احالة الاقتراحات على اللجان المختصة

٧٢ - كل اقتراح برغبة أو مشروع قانون حضرة أحد أعضاء المجلس يقدم لمكتب المجلس بالكتابة ويجبر الرئيس المجلس به في أول جلسة ليحال على لجنة الاقتراحات .

صفة اقتراحات القوانين

٧٣ - كل اقتراح بمشروع قانون لأحد أعضاء المجلس يجب أن يكون موقفاً عليه منه ومضموغاً في مواد ومرافقاً بمذكرة إيضاحية .

عدم جواز التوقيع على المشروعات من أكثر من عشرة

٧٤ - لا يجوز أن يوقع أكثر من عشرة نواب على أى اقتراح بمشروع قانون .

موعد تقديم تقرير لجنة الاقتراحات

٧٥ - على لجنة الاقتراحات أن تقدم في ظرف خمسة عشر يوماً عن كل مشروع

قانون أحيل عليها تقريراً مختصراً يجاوز النظر فيه أو رفضه . ولها أيضاً أن تصرح باستعجال النظر فيه . فإذا قرر المجلس جواز النظر فيه أحاله على اللجنة المختصة ، وإن وافق على استعجال النظر أحاله على اللجنة التي يختارها .

استرداد الاقتراحات

٧٦ - لكل عضو قدم مشروعاً أو رغبة أن يسترده ولو كان ذلك أثناء المناقشة فيه إلا إذا طلب واحد أو أكثر من الأعضاء استمرار النظر فيه .

إعادة عرض الرغبات المرفوضة

٧٧ - الرغبات التي يرفضها المجلس لا تصلح إعادة عرضها قبل مضي ثلاثة أشهر .

الفصل الرابع

في مناقشة مشروعات واقتراحات القوانين

تلاوة تقرير اللجنة والمشروع

٧٨ - تبدأ المناقشة بتلاوة تقرير اللجنة ثم يتلى المشروع مادة فمادة أصلاً وتعديلاً ولقعضو المقرر أن يقدم إيفاحات إذا اقتضى الحال ذلك .

عدد مرات المداولة

٧٩ - لا يصح قرارات المجلس في مشروعات واقتراحات القوانين التي تكون من مادتين فأكثر إلا بعد المداولة فيها مداولتين منفصلتين .

المداولة الأولى

٨٠ - المداولة الأولى تجري يبحث ومناقشة موضوع المشروعات والاقتراحات اجمالاً ثم يؤخذ الرأي في الانتقال الى مناقشة موادها على وجه التفصيل فإذا قرر ذلك شرع المجلس في الحال في مناقشة المشروعات والاقتراحات مادة فمادة أصلاً وتعديلاً ثم يؤخذ الرأي في اجراء المداولة الثانية فإذا تقررت حدد لها جلسة يعماد لا يقل عن ثلاثة أيام والا فيعد ذلك رفضاً للمشروع أو الاقتراح .

المداولة الثانية

٨١ - تقتصر المداولة الثانية على تلاوة نصوص المشروع والاقتراحات وما يتعلق بها من التعديلات وأخذ الراى عليها مادة ففاده ثم على المجموع .

التعديلات

٨٢ - يجب تقديم كل تعديل بالكتابة الى رئاسة المجلس .

التعديلات المقدمة أثناء المداولة الاولى

٨٣ - ما يقدم من التعديلات فى الجلسة أثناء المداولة الأولى يحال حتماً على اللجنة التى فخصت المشروع أو الاقتراح كلما طلب ذلك مقررها .

التعديلات المقدمة فى غير الجلسة والتعديلات المقدمة أثناء المداولة الثانية

٨٤ - يحيل الرئيس كل تعديل يقدم له قبل الجلسة المحددة للمداولة الأولى أو الثانية على اللجنة المختصة .

أما التعديلات التى قدمت أثناء المداولة الثانية فالمجلس بمد سماع ايضاحات مقدمها وأقوال مقرر اللجنة عنها أن يحيلها على اللجنة أو أن يرفض النظر فيها .

تأجيل المشروع عند احوالة التعديل على اللجنة

٨٥ - كلما رأى المجلس احوالة التعديل على اللجنة يؤجل نظر المشروع أو الاقتراح حتى تنتهى اللجنة من عملها فى الاجل الذى يضره لها .

المداولة الوحيدة فى المشروعات ذات المادة الواحدة

٨٦ - فى حالة ما اذا كان المشروع أو الاقتراح عبارة عن مادة واحدة يكتفى بقراءته والمناقشة وأخذ الراى فيه مرة واحدة .

مناقشة المعاهدات

٨٧ - عند ما يرد للمجلس مشروع قانون بطلب التصديق على معاهدة بين الحكومة ودولة أجنبية غير مسموح بادخال تعديل على نصوصها ، فله أن يقبل المعاهدة أو يرفض التصديق عليها أو يؤجل النظر فيها . وفى هذه الحالة الاخيرة

يلفت المجلس نظر الحكومة الى النصوص التي كانت سبب امتناعه عن الموافقة على المعاهدة .

الفصل الخامس — اخذ الآراء

النصاب الممدد

٨٨ — لا يجوز للمجلس أن يقرر قراراً الا اذا حضر الجلسة أغلبية أعضائه ويجب عند أخذ الرأي التحقق من تكامل العدد المطلوب لصحة اعطاء الرأي .

قراءة النص قبل التصويت

٨٩ — يقرأ النص الذي ستؤخذ عنه الآراء قبل الشروع في أخذها مباشرة .

طرق التصويت

٩٠ — اعطاء الآراء يكون دائماً علناً ويحصل بالتصويت شفويًا أو بطريقة القيام والجلوس أو بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عال .

التصويت بالقيام والجلوس وبالمناداة

٩١ — عند الشك في نتيجة أخذ الآراء للمرة الاولى بطريقة القيام والجلوس يعاد أخذ الرأي بطريقة عكسية . فاذا وجد شك في المرة الثانية وجب حتماً أخذ الآراء بالمناداة بالاسم ويجب أيضاً المناداة بالاسم في الأحوال الآتية :

- (ا) في الاقتراع على مسألة الثقة .
- (ب) في الاقتراع على مشروعات القوانين في مجملتها ومجموعها .
- (ج) إذا طلب ذلك عشرة أعضاء على الأقل .
- (د) عند الشك في نتيجة أخذ الآراء بالتصويت شفويًا .

تجريد الرأي من الأسباب

٩٢ — يعطى الرأي مجرداً من الأسباب ولا يجوز المناقشة ولا إبداء رأى جديد أثناء أخذ الآراء وعقب الانتهاء من أخذ الأصوات يعلن الرئيس النتيجة .

الامتناع عن التصويت

٩٣ - لا يسوغ الامتناع عن اعطاء الرأى إلا لأسباب خاصة ييديها المعضو بعد الفراغ من جمع الأصوات وقبل اعلان النتيجة .

اثبات رأى الأقلية

٩٤ - لكل عضو أعطى رأياً مخالفاً لقرار الأغلبية الحق فى أن يعطى رأيه بالكتابة لسكرتير الجلسة النائب مشفوعاً بالأسباب التى يستند عليها لتدوينه بالمحضر .

ترتيب التصويت على التعديلات والنصوص الأصلية

٩٥ - يؤخذ الرأى فى التعديلات قبل أخذه فى النصوص الأصلية .
٩٦ - إذا رفض النص المقدم من اللجنة التى قامت بفحص المشروع أو الاقتراح ينظر فى النص المقدم من الحكومة أو صاحب الاقتراح وتؤخذ عنه الآراء .

التجزئة

٩٧ - تحصل التجزئة حتماً فى المواد المتشعبة كلما طلب ذلك .

الفصل السادس - فى الانتخابات

سرية الانتخاب

٩٨ - تكون الانتخابات دائماً سرية ونحصل إما فردية وإما بالقائمة .

كيفية الانتخابات

٩٩ - تكون الانتخابات بالكيفية الآتية :
يبين كل عضو اسم الشخص أو الاشخاص الذين يعطيهم صوته فى ورقة خالية من التوقيع ، ويلقى بها عند نداء اسمه فى صندوق موضوع أمام الرئيس .

ومتى تم جمع الأوراق يحصر السكرتير النائب الأصوات برأى الرئيس والوكيلين

الأغلبية المطلقة والنسبية فى الانتخابات

١٠٠ - إذا لم يحز أحد الاعضاء الاغلبية المطلقة فى الأحوال التى يتحتم فيها

الحصول على هذه الأغلبية يعاد الانتخاب من المضمون الذين نالوا أكثر الاصوات عدداً .

فاذا تساوى مع أحدهما أو كليهما واحد أو أكثر من الأعضاء الآخرين أشركوا معها في المرة الثانية .

ويكتفى في هذه الحالة بالأغلبية النسبية ، فاذا نال اثنان فأكثر من الأعضاء أصواتاً متساوية تكون الأولوية لمن تعينه القرعة .

الباب الرابع

الأسئلة والاستجابات

موعد تقديم الأسئلة

١٠١ - على المضمون الذي يريد توجيه سؤال إلى أحد الوزراء أن يكتبه بإيجاز ويوقع عليه ويقدمه إلى رئيس المجلس والوزير المختص قبل الجلسة التي يريد توجيه السؤال فيها بأربع وعشرين ساعة على الأقل .

وعلى الرئيس أن يدرج السؤال بمجدول أعمال تلك الجلسة .

امضاء السؤال من عضو واحد

١٠٢ - لا يجوز أن يمضي السؤال أكثر من عضو واحد .

موعد الإجابة عن السؤال

١٠٣ - على الوزير أن يجيب عن السؤال في الجلسة المعنية ، وله أن يؤخر الإجابة لمدة ثمانية أيام إلا إذا رأى المجلس اطالتها أو قصيرها .

الاجابات التحريرية

١٠٤ - يجيب الوزير عن السؤال في الجلسة المعنية إلا إذا طلب السائل أن ترسل إليه الإجابة ، ففي هذه الحالة يرسلها الوزير إلى رئيس المجلس ليبحثها إليه .

استيضاح الوزير

١٠٥ - للمضمون الذي وضع السؤال أن يستوضح دون غيره الوزير أو يرد عليه بإيجاز مرة واحدة .

وقت الأجابة على الأسئلة

١٠٦ - يخصص نصف الساعة الأولى للأسئلة والأجوبة . فإذا بقي بعد ذلك شيء منها يدرج بمجدول أعمال الجلسة التالية .

أسئلة الميزانية

١٠٧ - لا تنطبق القواعد السالفة على الأسئلة التي يوجهها الأعضاء للوزراء عند المناقشة في الميزانية ، فإن هم أن يوجهوها في الجلسة في أى وقت شاءوا .

نشر الأسئلة والأجوبة

١٠٨ - تنشر الأسئلة والأجوبة عنها تباعاً في الجريدة الرسمية .

تحديد موعد الاستجواب

١٠٩ - على المستجوب أن يرسل استجوابه مكتوباً للرئيس . وبعد تلاوته في الجلسة وسماع أقوال الوزير عن أنسب الاوقات للمناقشة في موضوعه يحدد المجلس موعدها بعد ثمانية أيام على الأقل إلا إذا رأى الاستعجال ووافق الوزير .

موعد الرد على استجوابات الشئون الداخلية

١١٠ - لا يجوز تأجيل المناقشة في الاستجوابات المتعلقة بالأمور الداخلية

لأكثر من شهر .

شرح الاستجواب ومناقشة رد الوزير

١١١ - يشرح المستجوب موضوع استجوابه ، وبعد اجابة الوزير يجوز للأعضاء الاشتراك في المناقشة ، فإذا لم يقطع المستجوب بيانات الوزير بين المجلس أسباب عدم اقتناعه ، وله ولغيره من الاعضاء عند ذلك أن يطرحوا مسألة الثقة .

ويحق للوزير أو الوزراء دائماً أن يطلبوا تأجيل المناقشة لمدة ثمانية أيام في الاقتراع

على عدم الثقة بهم .

أسبقية الاستجوابات

١١٢ - للاستجوابات الأسبقية على سائر المواد المدرجة في جدول الاعمال

ما عدا الأسئلة .

استرداد الاستجوابات

١١٣ - يجوز لكل من قدم طلباً بالاستجواب أن يسترده فلا ينظر فيه المجلس إلا إذا طلب ذلك واحد أو أكثر من بقية الأعضاء .

الباب الخامس

الاستعجال في النظر

طلبات الاستعجال

١١٤ - عند تقديم أى اقتراح أو مشروع قانون يجوز لتقديمه أو لآى واحد من الأعضاء طلب الاستعجال في نظره على أن يشفع هذا الطلب ببيان الأسباب المبررة له . فإذا قرر المجلس الاستعجال وكان الموضوع مشروع قانون يحيله على اللجنة المختصة أو التي يختارها ويكلفها بالنظر فيه قبل سواه من عملها . أما إذا كان اقتراحاً برغبة فللمجلس أن ينظر فيه فوراً أو يحيله بالكيفية السابقة .

كيفية المداولة في المشروعات المستعجلة

١١٥ - اقتراحات ومشروعات القوانين التي يتقرر الاستعجال في نظرها تحصل المداولة فيها بمناقشة الاقتراح أو المشروع بجمته ، ثم يؤخذ رأى المجلس فيها إذا كان يرى وجوب المناقشة في المشروع أو الاقتراح مادة مادة . إذا رفض المجلس المناقشة مادة مادة فإن الاقتراح أو المشروع يكون ررفضاً . أما إذا قبلها فإن المناقشة فيها تحصل فوراً وتتناول كل مادة على حدها كما تتناول التعديلات التي يرى ادخالها عليها ، ثم يؤخذ الرأى بمد ذلك على التعديلات ، فالمواد مادة مادة ، فعلى المشروع بجمته .

التصرف في التعديلات المقدمة في المشروعات المستعجلة

١١٦ - التعديلات أو الإضافات التي يراد ادخالها في المشروع المطروح للمداولة يجب أن تشفع ببيان موجز بأسبابها ، ويجب حتماً أن تحال على اللجنة المختصة لدرستها إذا طلب ذلك المصو المقرر ، فإن لم يطلب إحالتها نظر المجلس فيها أو أحالها على اللجنة المختصة .

الباب السادس

في المرائض

قيد المرائض

١١٧ - المرائض المقدمة للمجلس قيد في جدول عام بأرقام مسلسلة حسب تاريخ ورودها مع بيان اسم وعنوان مقدم المريضة وملخص موضوعها .

احالة المرائض على اللجنة

١١٨ - يحيل الرئيس المرائض المقيدة في الجدول على لجنة المرائض .

حق الأعضاء في الاطلاع على المرائض

١١٩ - لكل عضو الحق في الاطلاع على أية عريضة متى طلب ذلك من

رئيس لجنة المرائض

مهمة لجنة المرائض

١٢٠ - تفحص اللجنة المرائض وتمدها لرئيس المجلس مبينة :

(١) ما يجب لإرساله منها إلى أحد الوزراء .

(٢) وما يكون منها متعلقاً بمشروع أو اقتراح محال على لجنة فتري وجوب إرساله اليها .

(٣) وما ينبغي رفضه منها .

المرائض أمام المجلس

١٢١ - يعرض الرئيس رأى اللجنة على المجلس لفصل فيه .

اجابات الوزراء على المرائض

١٢٢ - يتخير الوزراء المجلس بآتم في المرائض التي بعثها اليهم كلما طلب منهم

ذلك في مدة لا تتجاوز الشهرين إلا إذا قرر المجلس أجلاً أقصر .

اشارة تقارير اللجان إلى المرائض

١٢٣ - على اللجان أن تشير في تقاريرها إلى المرائض المحالة عليها .

اخطار مقدم المريضة

١٢٤ - يرسل رئيس المجلس إلى مقدم المريضة بياناً بما تم في أمرها .

المرائض النفل

١٢٥ - لا يلتفت إلى المرائض النفل من الامضاء والحالية من عنوان مقدمها .

الباب السابع

في الاجازات

الغياب باذن من المكتب

١٢٦ - ليس لأي عضو أن يتغيب إلا باذن من مكتب المجلس .

اصدار القرار فوراً واخطار المجلس به

١٢٧ - على المكتب أن يصدر قراره في طلب الأجازة فوراً وأن يبلغه إلى

الطالب في يوم صدوره .

١٢٨ - على المكتب أن يحيط المجلس علماً بقراراته في هذا الشأن .

حق العضو في الرجوع إلى المجلس

١٢٩ - لكل عضو رفض طلبه أن يرجع إلى المجلس ليقرر ما يراه في ذلك .

توقيت الاجازات

١٣٠ - لا يجوز طلب الاجازة لمدة غير معينة .

التغيب بلا إذن

١٣١ - متى تغيب العضو عن حضور الجلسات بدون اذن أو لم يحضر بعد

مضى المدة المصرح له بها يعتبر متازلاً عن حقه في المكافأة مدة الغياب .

التأخر عن موعد افتتاح الجلسة

١٣٢ - كل عضو تأخر عن مياد انعقاد الجلسات أكثر من نصف ساعة ، أو

تغيب بدون اذن في أثناء أخذ الآراء ، أو لم يشارك في أعمال اللجان المنتخب فيها

وتكرر منه ذلك في خمس جلسات متوالية يعلن عن غيابه بقر دائرة انتخابه .

ملاحظة الغياب

١٣٣ - يقوم المراقبون بملاحظة الغياب والاحاطة به ، ولكل عضو الحق في أن يبين لمكتب المجلس أسباب غيابه ، فان قرر المكتب أن الأسباب التي أبدت لا تبرر الغياب ، ينشر في الجريدة الرسمية أن العضو غلب بغير إذن .

الباب الثامن

المحافظة على السلام والنظام في المجلس

المحافظة على السلام داخل المجلس وحول من اختصاص رئيسه

١٣٤ - المحافظة على السلام داخل المجلس وحوله وعلى النظام فيه من اختصاصه وحده ويقوم بها الرئيس باسم المجلس بمساعدة المراقبين .

وللرئيس أن يحدد القوات التي يراها كافية لهذا الغرض وتكون تحت امرته .

حرمة الأماكن المخصصة للأعضاء

١٣٥ - لا يسوغ لأحد الدخول لأى سبب كان في الامكنة المخصصة للأعضاء وقت اجتماع المجلس عدا موظفيه والمستخدمين المكلفين بتأدية خدمة فيه .

واجبات مشاهدي الجلسات

١٣٦ - يجب على من يرخص لهم بالدخول في المكان المعد لذلك أن يلازموا السكون التام مدة انعقاد الجلسات، وأن يظلوا جالسين ، والا يظهروا علامات استحسان أو استهجان ، وأن يراعوا الملاحظات التي يبدونها لهم المكلفون بحفظ النظام .

اخراج المخلين بالنظام

١٣٧ - كل من يقع منه تشويش من هؤلاء الأشخاص يكلف بالخروج ، فان لم يمثل فللرئيس أن يأمر باخراجه وبتسليمه للجهة المختصة اذا اقتضى الحال .

نشر المادتين السابقتين

١٣٨ - تطبع المادتان (١٣٦ و ١٣٧) وتلصقان على كل باب من أبواب المكان المخصص للجمهور .

الباب التاسع

في تحديد الصلة بين مجلس النواب وبين مجلس الشيوخ

عدم جواز المناقشة بالمجلسين في مشروع واحد في وقت واحد

١٣٩ - إذا تقدم لكل من مجلس النواب والشيوخ اقتراح أو مشروع قانون عن موضوع واحد ، وكانت المناقشة فيه قد بدأت في مجلس الشيوخ فهذا الاقتراح أو المشروع لا يدرج في جدول أعمال مجلس النواب إلا بعد صدور قرار نهائي بشأنه من مجلس الشيوخ .

ارسال المشروعات المعتمدة الى مجلس الشيوخ

١٤٠ - كل مشروع قانون يقرره مجلس النواب يبعث به رئيسه الى رئيس مجلس الشيوخ وفي الوقت عينه يخطر الوزير المختص .

اجراءات نظر المشروعات الواردة من مجلس الشيوخ

١٤١ - مشروعات القوانين التي يقررها مجلس الشيوخ ويبعث بها الى رئيس مجلس النواب يتبع في نظرها أمام هذا المجلس نفس الاجراءات التي تبسح في شأن مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة .

وإذا كان مجلس الشيوخ قد قرر نظرها بطريق الاستعجال وجب أن يؤخذ رأى مجلس النواب في مسألة استعجالها .

رفع المشروعات المعتمدة من المجلسين الى الملك

١٤٢ - إذا وافق مجلس النواب بلا تعديل على مشروع قانون مقدم من الحكومة أو من أحد الأعضاء سبق لمجلس الشيوخ تقريره فرئيس مجلس النواب يرفع هذا المشروع الى حضرة صاحب الجلالة الملك بواسطة الوزير المختص .

ندب لجتين من المجلسين لتوفيق

١٤٣ - إذا أدخل مجلس الشيوخ تعديلاً في مشروع قانون قرره مجلس النواب ، فلهذا المجلس الأخير أن يقرر بناء على اقتراح أحد أعضائه ندب لجنة من قبله للاجتماع مع لجنة من مجلس الشيوخ للاتفاق على نصوص تقبلها اللجنتان .
وللمجلس النواب في هذه الحالة أن يندب لهذه المهمة نفس اللجنة التي سبق لها فحص المشروع أو أن يمين لهذا الغرض لجنة جديدة .

فاذا اتفقت اللجنتان على نص ، فاللجنة المندوبة من قبل مجلس النواب ترفع له تقريراً عن ذلك وتحصل المناقشة في المجلس على النص الجديد .

موعد اعادة النظر في المشروعات المختلف عليها بين المجلسين

١٤٤ - إذا رفض مجلس النواب اقتراح ندب لجنة من قبله للاجتماع مع لجنة من قبل مجلس الشيوخ ، أو لم تتفق اللجنتان ، أو أصر مجلس النواب على قراره الأول ، أو رفض مجلس الشيوخ المشروع الذي كان قد قرره مجلس النواب ، فلا يجوز للمجلس نظره من جديد قبل مضي شهر على الأقل من عدم اتفاق اللجنتين ، أو صدور قراره في هذا الشأن ، أو تبليغ قرار مجلس الشيوخ القاضي بالرفض اليه .

الباب العاشر

الميزانية والمحاسبة

م تحضير ميزانية المجلس

١٤٥ - يقوم المراقبون بتحضير ميزانية المجلس وتتولى لجنة المحاسبة درسمها وفحص أرقامها وكتابة بيان بنتيجة أعمالها ترفعه للمجلس .

الاذن بالصرف

١٤٦ - يتولى الصرف المراقب الذي يندبه مكتب المجلس لذلك وتبين لائحة الادارة الداخلية الأوضاع والشروط التي يجب استيفاؤها لامكان الصرف بموجبها .

الحساب الختامى للمجلس

١٤٧ - يقدم المراقبون فى آخر كل سنة مالية حسابها الختامى الى لجنة المحاسبة لفحصه ومراجحته ورفع تقرير للمجلس عنه .
الاعتمادات الاضافية

١٤٨ - اذا لم تف المبالغ التى تقرر فى الميزانية لسد النفقات وجب على المراقبين أن يقدموا للجنة المحاسبة بياناً بالمبالغ المطلوبة لترفع تقريراً عنها للمجلس لينظر فيها .

الباب الحادى عشر أحكام متنوعة

الوفود الممثلة للمجلس

١٥٠ - ينتخب المجلس عند الحاجة من بين أعضائه وفداً يمثلوه ويحدد المجلس عدد أعضائه .
ويجب أن يكون الرئيس أو أحد الوكيلين ضمن الوفد .
وتكون الرئاسة دائماً للرئيس أو للوكيل الذى يحمل محله وهو الذى يتكلم باسم المجلس .
واذا دعت الحاجة لتمثيل المجلس فى الفترة الواقعة بين دورى انعقاد قام بذلك مكتب المجلس .

لجنة الرد على خطبة العرش

١٥١ - تضع مشروع الكتاب المتضمن لجواب المجلس على خطبة العرش لجنة تشكل من سبعة أعضاء ينتخبهم المجلس لعرضه عليه ويجب إثبات الصيغة التى يقرها فى محضر الجلسة .

استقالة الأعضاء

١٥٢ - كل عضو يريد الاستقالة يقدمها الى رئيس المجلس ، وهو يحظر وزير الداخلية بقبولها .

شارات الاعضاء

١٥٣ - تعمل شارات خاصة يحملها أعضاء المجلس .

حلف الميمين

١٥٤ - يقسم الاعضاء الميمين في أول اجتماع للمجلس يحضرونه بعد انتخابهم ولو لم يكن بعد فصل في صحة نياتهم .

١٥٥ - حذفت ^(١)

مضابط الجلسات

١٥٦ - تقرر باشراف السكرتيرين التائين مضبطة لجميع أعمال كل جلسة تحتوي على تفصيل مائى من المذكرات والمشروعات والاقتراحات وما حصل من المناقشات والآراء وما صدر من القرارات لنشره فى ملحق للجريدة الرسمية بالعربية فى آخر اليوم الثالث من تاريخ الجلسة وبالفرنسية فى أقرب وقت .

أسماء الاعضاء فى كل اقتراف بالنداء بالاسم تكتب فى آخر المضبطة مع يمان رأى كل واحد منهم وكذلك يدرج به أسماء الاعضاء الغائبين .

موعد تحرير المضابط

١٥٧ - معدلة .

« يجب تحرير المضبطة وارسالها للاعضاء بحيث تصل اليهم قبل الجلسة التالية » ^(١) .

تصحيح المضابط

١٥٨ - معدلة ^(١) .

« لكل عضو تكلم فى الجلسة أن يطلب من السكرتيرين التائين تصحيح اقواله فى المضبطة ، ويحصل التصحيح متى وافق عليه مكتب المجلس ، فان لم تحصل الموافقة وجب أن يدون فى ذيل المضبطة مايشير الى هذا الطلب ، وله أيضاً ولكل عضو كان حاضراً فى الجلسة الحق فى أن يطلب من المجلس اجراء مايراه من التصحيح

بشروط ابداء ذلك لغاية أول الجلسة الثانية بعد ارسال المضبطة اليه ، ومتى صدر قرار المجلس بقبول التصحيح ينشر ذلك ضمن مضبطة الجلسة التي صدر فيها القرار »
اشراف الرئيس والمكتب على السكرتيرية

١٥٩ - رئيس المجلس الادارة العامة لجميع الاعمال الادارية والكتائية
بمساعدة بقية أعضاء مكتب المجلس .

لائحة الادارة الداخلية

١٦٠ - يضع مكتب المجلس لائحة للادارة الداخلية لتقرير القواعد الواجب اتباعها في تعيين الموظفين والخدمة وتحديد مرتباتهم وترقيتهم وتأديبهم وعزلهم وتقاعدهم وأقالمتهم من الخدمة ونحو ذلك ، وفي نظام تحرير المحاضر والمضابط ، وفي نظام الصرف والجرد وغير ذلك من الأعمال الداخلية الأخرى اللازمة لضمان انتظام العمل وحسن سيره ، وبعد وضعها تعرض على المجلس للنظر فيها وتقرير قواعدها
للسير على مقتضاها

دفتر السكرتيرية

١٦١ - يكون للمجلس عدا دفتر الحسابات والقيودات. الدفاتر الآتية .

(١) دفتر لقيود المشروعات الواردة من الحكومة وما يتم فيها.

(٢) » » المشروعات المقدمة من الأعضاء وما يتم فيها.

(٣) » » الرغبات المقدمة من الأعضاء وما يتم فيها .

(٤) » » لحصر أعمال اللجان .

(٥) » » للأسئلة والاستجابات وما يتم فيها .

(٦) » » للمرائض وما يتم فيها .

(٧) » » لمواقيت حضور الأعضاء .

(٨) » » للاجازات والغياب .

(٩) » » لقيود طلبات تذكار الزائرين .

وعدا ذلك من الدفاتر التي قد يقتضيها نظام العمل وتبينها اللائحة المشار اليها

في المادة السابقة .

(٤)

مجلس الشيوخ

اللائحة الداخلية^(١)

المكتب الموقت

المكتب الموقت

١ - عند افتتاح دور الانقضاء العادي إذا لم يكن للمجلس رئيس ولا وكيل أو غاب كلاهما تولى الرئاسة أكبر الأعضاء سناً ويؤدي وظيفة السكرتيرين أربعة هم أصغر الأعضاء الحاضرين سناً من غير المطعون على انتخابهم ويتكون من هؤلاء ومن الرئيس المكتب الموقت. (١ نواب).

الفصل في صحة نيابة الاعضاء

لجنة الطعون وأعمالها

٢ - تحمل الطعون على لجنة مكونة من خمسة عشر عضواً ينتخبهم المجلس بالاقتراع السري من غير الاعضاء المطعون فيهم وهذه اللجنة أن تشكل من بين أعضائها لجنا فرعية لتحضير الأعمال أو سماع أقوال الشهود طبقاً لأحكام قانون الانتخاب. (١ و٧ و٨ نواب).

ما يجب في مستندات الطعون وتحقيقات وقائمه

٣ - إذا كانت الطعون مبنية على مستندات وجب ضم هذه المستندات إلى المرائض وإذا كانت مبنية على وقائع مستتجة من تحقيقات إدارية أو قضائية وجب على اللجنة أن ترجع إلى هذه التحقيقات لتستخلص منها ما تراه مؤيداً أو نافياً للطعن.

تقارير اللجنة وعرضها على المجلس

٤ - تقوم اللجنة بفحص الطعون وتقدم عن كل طعن تقريراً الى المجلس في خمسة عشر يوماً من تاريخ الاحالة وتمين من بين أعضائها مقررًا يكلف بعرض نتيجة عمل اللجنة على المجلس . (١٠ نواب) .

طريقة فصل المجلس في تقاريرها

٥ - يفصل المجلس في الطعون بعد اطلاعه على التقارير وسماع إيضاحات المقرر وبعد سماع أقوال العضو المطعون فيه إذا طلب ذلك . ويبدى المجلس رأيه في كل طعن فيقرر صحة الانتخاب أو يقضى بطلانه . ويمن الرئيس أسماء الأعضاء الذين يقرر المجلس صحة انتخابهم .

وإذا كان تقرير اللجنة يتضمن إلغاء انتخاب عضو أو طلب أحد الأعضاء إلغاء انتخاب عضو قررت اللجنة رفض الطعن المقدم ضده وجب تأجيل النظر في ذلك الى جلسة أخرى غير التي تلي فيها التقرير أو تقدم فيها طلب إلغاء الانتخاب اذا طلب العضو المطعون فيه التأجيل أو كان غائباً . (١١ نواب) .

حق المطعون فيه في الفحص

٦ - للأعضاء المطعون في انتخابهم الاشتراك في فحص الطعون ولكن لا يجوز لأحدهم أن يبدى رأيه في صحة انتخابه ولا في المبدأ الذي بنى عليه الطعن في انتخابه . (١٢ و ٨ نواب) .

عرض الرئيس حالات سقوط العضوية واستقالة العضو وعلان وزير الداخلية بذلك

٧ - يرفع الرئيس الى المجلس الأحوال التي يترتب عليها سقوط عضوية أحد الأعضاء طبقاً لأحكام قانون الانتخاب ليصدر قراره فيها .

وكذلك يرفع اليه الاستقالة التي تقدم من أحد الاعضاء ليقرر المجلس قبولها . وعند خلو محل يبلغ الرئيس وزير الداخلية ليأمر بانتخاب عضو بدل من خلا محله أو يتخذ الاجراءات لتعيين آخر إن كان من الأعضاء المعينين .

مكتب إدارة المجلس

انتخاب المكتب

٨ - بعد تشكيل المكتب المؤقت يشرع المجلس في انتخاب وكيلين وأربعة سكرتيرين ومراقبين اثنين ومن هؤلاء الرئيس يتكون مكتب إدارة المجلس.

ترتيب انتخاب أعضائه

٩ - ينتخب هؤلاء الأعضاء بميليات متتابعة الأولى للوكيلين والثانية للسكرتيرين والثالثة للمراقبين ويجرى الاقتراع بالقائمة . (٣ نواب)

طريقة انتخابه

١٠ - يحصل الانتخاب بالأغلبية المطلقة فإن لم ينلها أحد من الأعضاء أعيد الانتخاب وتكفي فيه الأغلبية النسبية . وإذا تساوت الأصوات اقترع بينهما . (١٠٠ نواب)

مدة عضوية السكرتير والمراقب

١١ - تنتهى مدة عضوية السكرتيرين والمراقبين بانتهاء دور الانعقاد ويجوز تجديد انتخابهم . (١٧ نواب) .

تبليغ انتخاب المكتب

١٢ - متى تم تشكيل المكتب يحيط الرئيس به الملك ومجلس النواب علما . (٥ نواب) .

اختصاص الرئيس فى الجلسات

١٣ - يختص الرئيس بالمحافظة على نظام الجلسات . ويراقب مراعاة نصوص اللائحة الداخلية . ويأذن بالكلام . ويوجه الاسئلة ويعلم نتيجة الاقتراع . وينطق بالقرارات التى يصدرها المجلس . ويتكلم باسم المجلس وطبقا لرغبته .
وليس للرئيس أن يشترك فى المناقشة إلا إذا كان الغرض إيضاح السؤال ولفت النظر إليه . أما إذا أراد المناقشة فى موضوع فيجب عليه أن ينادر كرسيه فلا يعود إليه إلا بعد أن تنتهى المناقشة . (١٤ نواب) .

اختصاص السكرتيرين في أعمال الجلسات

١٤ - يختص السكرتيرون بالإشراف على تحرير المحاضر ونداء الأسماء وقيد أسماء الأعضاء الذين يطلبون التكلم حسب ترتيب طلباتهم وإثبات التنبيهات بالمحافظة على النظام وتلاوة الاقتراحات والتعديلات وأخذ مذكرات عن الاقتراع والقرارات وهم مكلفون على العموم بما يدخل في اختصاص مكتب الإدارة .

والسكرتيرين أن يشتركوا في المناقشات بشرط أن يأخذوا بحالهم بجانب الأعضاء . (١٥ نواب) .

اختصاص الوكيل وأكبر الأعضاء سناً وأصغرهم

١٥ - يقوم مقام الرئيس الوكيل الذي نال أكثر الأصوات عدداً فإذا تغيب هذا يقوم مقامه الوكيل الآخر وإذا غاب كلاهما كانت الرئاسة لأكبر الأعضاء الحاضرين سناً . (١٨ نواب) .

نبذة أصغر الأعضاء عن السكرتير الغائب

وإذا تغيب أحد السكرتيرين فللرئيس أن يدعو أصغر الأعضاء الحاضرين سناً ليحل محله . (١٨ نواب) .

ما يحظر على أعضاء المكتب

١٦ - لا يجوز الجمع بين الوزارة وبين إحدى وظائف مكتب إدارة المجلس ولا يجوز انتخاب أحد أعضاء المكتب عضواً في لجنة الحسابات . (١٩ نواب) .

نظام الجلسات

الجلسة المقبلة وجدول أعمالها

١٧ - يفتح الرئيس الجلسة وبعد موافقة المجلس يعلن انتهاءها .
ويبين في آخر كل جلسة بعد موافقة المجلس موعد انعقاد الجلسة المقبلة ويعلن

بيان الاعمال التي تعرض على المجلس ويجب أن يعلق هذا البيان بقاعة الجلسة ويذكر في تذاكر الدعوة للغائبين . (٥٣ نواب)

التمهيد للجلسة وشرط افتتاحها

١٨ - في الساعة المحددة لافتتاح الجلسة يجوز للرئيس أن يأمر ببدء الأسماء فإذا تبين أن عدد الاعضاء الحاضرين لا يكفي لانعقاد المجلس يعاد النداء بعد ربع ساعة ثم يعلن افتتاح الجلسة أو تأجيل انعقادها لعدم تكامل الاعضاء. ويقيد أسماء الاعضاء الذين تغفروا عن الحضور مع التنويه عن تخلف بقية إذن أو بدون إخطار. (٢٢ نواب)

شرط صحة المداولة

وإذا تبين أثناء انعقاد الجلسة أن عدد الاعضاء الحاضرين ليس كافياً لصحة المداولة يعلن الرئيس انتهاء الجلسة ويحدد موعد الجلسة المقبلة بعد قيد أسماء الاعضاء الحاضرين في محضر الجلسة . (٨٨ نواب) .

مضبطة الجلسة ومحضرها

١٩ - يقرر لكل جلسة مضبطة تشمل على جميع إجراءات الجلسة وما دار فيها ومحضر يتضمن ملخص ما ذكر .

تلاوة المحضر والاعتراض عليه

ويتلى محضر الجلسة السابقة عند افتتاح الجلسة ولكل عضو الحق في الاعتراض على صيغة المحضر بعد التلاوة مباشرة فإذا اعترض أحد الاعضاء ولم يقتنع بإيضاحات السكرتير عرض الرئيس الأمر على المجلس .

وإذا قرر المجلس قبول الاعتراض وجب على المكتب أثناء الجلسة أو في الجلسة التالية على الأكثر تعديل صيغة المحضر طبقاً لقرار المجلس .

وإذا انتهت الجلسة بدون أن يقدم اعتراض على صيغة التحرير يعتبر المحضر مصدقاً عليه من المجلس .

توزيع المضبطة والتصديق عليها

أما المضبطة فتطبع وتوزع على الأعضاء في مدة لا تزيد على ثمانى وأربعين

ساعة من تاريخ الجلسة الخاصة بها ولكل عضو حق الاعتراض على ما جاء فيها بالجلسة التالية لتوزيعها أو التي تليها على الأكثر ويتبع نحو ذلك أحكام هذه المادة فيما كان مختصاً بمحضر الجلسة فإذا انتهت المدة ولم يقدم عليها اعتراض اعتبرت مصدقاً عليها من المجلس . (٣٢ ، ١٥٧ ، ١٥٨ نواب) .

التوقيع على المحاضر وتسجيلها

٢٠ - يضع رئيس الجلسة ومن حضرها من السكرتيرين توقيعاتهم على محاضر الجلسات علنية كانت أو سرية بعد التصديق عليها من المجلس مباشرة ثم تقيد في سجل يوقع عليه الرئيس والسكرتيرون أيضاً . (٢٣ نواب) .

شرط طلب جعل الجلسة سرية

٢١ - إذا رغب عشرة من الاعضاء في استعمال حقهم في طلب انقضاء الجلسة بهيئة سرية علماً بنص المادة ٩٨ من الدستور وجب عليهم تقديم طلبهم مكتوباً لرئيس وموقعاً عليه منهم ثم تقيد أمماؤهم في محضر الجلسة . (٤٥ نواب) .

جواز عدم تحرير محضر لها

٢٢ - للمجلس أن يقرر عدم تحرير محضر لجلساته السرية . (٤٧ نواب) .

إحاطة المجلس علماً بما ورد من الرسائل وغيرها

٢٣ - يحيط الرئيس المجلس علماً بما يرد اليه من الرسائل والخطابات وغيرها من المكاتبات إلا ما كان منها بغير توقيع . (٢٥ نواب) .

طريقة الاستئذان في الكلام

٢٤ - لا يجوز لأحد من الاعضاء أن يتكلم في الجلسة إلا بعد أن يقيد اسمه أو يطلب الكلام ويأذن له الرئيس بالكلام في كلتا الحالتين . (٢٧ نواب) .

ترتيب المتكلمين وطريقتهم في الكلام

٢٥ - يعطى الإذن بالكلام حسب الترتيب في القيد أو في الطلب ولا يجوز مخالفة هذا الترتيب إلا لأجل تداول الكلام في موضوع الاقتراح المطروح للبحث ومع ذلك فلصاحب الاقتراح والمقرر أن تسمع أفواههما متى طلبا . (٢٨ نواب) .

ويجب أن يكون التكلم واقعاً ولا يجوز له أن يوجه كلامه لغير الرئيس أو هيئة المجلس . (٣٠ و ٣١ نواب) .

من موضوعات الأولوية في الكلام

٣٦ - يؤذن بالكلام لكل عضو يطلبه لرد على مسألة شخصية أو بقصد لفت النظر إلى المحافظة على أحكام اللائحة . ومع ذلك فليس لهذا العضو أن يطلب الكلام إلا بعد أن يتم الخطيب كلامه .

ما يشترط على المتكلم

٣٧ - يجب على المتكلم ألا يخرج عن الموضوع ولا عما يؤيد رأيه فيه وألا يكرر ما قاله غيره . فإذا حاد عن شيء من ذلك لفت الرئيس نظره . (٣٨ نواب) .

حرية المتكلم ولفظ نظره

٣٨ - لا يجوز مقاطعة أى عضو في أثناء كلامه إلا إذا كان الغرض من ذلك لفت نظره إلى مراعاة أحكام اللائحة ولا يستعمل هذا الحق غير الرئيس . (٣٣ نواب) .

ما يجب تركه أثناء الكلام

٣٩ - لا يجوز إسناد سوء النية أو الخوض في الشخصيات أو المظاهرة بشيء يخجل النظام . (٣٣ نواب) .

ما يفعله الرئيس حين خروج المتكلم عن الموضوع

٣٠ - إذا خرج المتكلم عن الموضوع كان للرئيس وحده أن يلفت نظره إلى ذلك . فإذا لفت الرئيس المتكلم إلى عدم الخروج عن الموضوع أثناء كلامه مرتين ثم استمر على ما أوجب لفته فلرئيس أن يستشير المجلس فيما إذا كان يسمح له بالاستمرار في الكلام ويصدر القرار في ذلك بدون مناقشة ويؤخذ الرأي عنه بالقيام والجلوس . (٣٦ نواب) .

ما يفعله الرئيس مع من يخجل بالنظام

٣١ - إذا أخل أحد الاعضاء بنظام الجلسة ناداه الرئيس باسمه ونبهه إلى ذلك فإذا اعترض يأخذ الرئيس رأى المجلس فإذا أقر التنبيه أثبت في محضر الجلسة (٣٦ نواب)

ما يفعله الرئيس إذا اختل نظام الجلسة

٣٢ - إذا اختل النظام ولم يتمكن الرئيس من إعادته أعلن عزمه على إيقاف الجلسة فإن لم يمد النظام يوقف الرئيس الجلسة مدة ساعة من الزمن وينصرف الأعضاء من القاعة وبعد انقضاء الساعة ينعقد المجلس من تلقاء نفسه ويمكن إعادة الجلسة قبل ذلك إذا رأى الرئيس أن السكون عاد إلى نصابه . (٤١ و ٤٤ نواب) .

حق المصطفى مرات الكلام

٣٣ - لا يجوز لأحد الأعضاء أن يتكلم مرتين في موضوع واحد إلا إذا أجاز المجلس ذلك ويستثنى من هذا الحكم صاحب الاقتراح ومقرر اللجنة . (٣٥ نواب) .

الموضوعات التي تفصل على موضوع المناقشة

٣٤ - يجوز دائماً طلب الاذن بالتكلم في الأحوال الآتية :

(أولاً) إبداء للدفع بعدم المناقشة . (ثانياً) طلب التأجيل . (ثالثاً) إقامة الدليل على أن موضوعاً آخر يجب الفصل فيه قبل الموضوع المطروح للبحث . (رابعاً) لفت النظر إلى مراعاة أحكام اللائحة . (خامساً) تصحيح واقعة مدعى بها . (سادساً) الرد على مسألة شخصية .

ولكل هذه الطلبات أولوية على الموضوع الأصلي يترتب عليها إيقاف المناقشة في الموضوع حتى يتم الاقتراع عليها . (٢٩ نواب)

مضى يقفل باب المناقشة

٣٥ - إذا لم يطلب أحد من الأعضاء الاذن بالتكلم يعلن الرئيس إيقاف باب المناقشة وإذا طلب خمسة من الأعضاء إيقاف باب المناقشة يأخذ الرئيس رأى المجلس في ذلك ويجوز لكل عضو أن يتكلم لتأييد هذا الطلب أو للاعتراض عليه . (٥١ نواب) .

مضى تماد المناقشة فيما أخذ الرأى عليه

٣٦ - العودة للمناقشة في موضوع أخذت الآراء عنه لا يكون إلا بقرار من

المجلس بناء على طلب كتابي يقدم للرئيس وينظر فيه بالجلسة التي تلى تقديمه فان قدم أثناء جلسة نظر في آخر أعمالها . (٥٢ نواب) .

طريقة الفصل فيما يتراعى أنه ليس من اختصاص المجلس

٣٧ - إذا تراعى للرئيس أن مشروعاً أو رغبة ليس من اختصاص المجلس نبه على مقدمه بعدم التكلم فيه فان لم يقبل وجب على المجلس الفصل في الاختصاص وعدمه ويكون البحث في ذلك سراً أو علناً فان كانت الجلسة سرية تمقد بعد الانتهاء من جدول الأعمال . (٣٤ نواب) .

أخذ الآراء

طريقة أخذ الآراء في القوانين وغيرها

٣٨ - يكون الاقتراع على القوانين في مجموعها بالنداء بالاسم وبصوت عال . وفيما عدا ذلك تعطى الآراء بالقيام والجلوس ما لم يطلب خمسة من الأعضاء أخذ الآراء بالنداء بالاسم . (٩٠ نواب) .

كيف يبدأ بالناداة

٣٩ - يحصل النداء بالاسم حسب ترتيب الحروف الهجائية ويبدأ باسم العضو الذي يعين بطريق القرعة .

طريقة إزالة الشك في نتيجة الآراء

٤٠ - إذا وجد شك في نتيجة أخذ الآراء بالقيام والجلوس يعاد أخذها بصورة عكسية فإذا وجد الشك للمرة الثانية تؤخذ الآراء بالنداء بالاسم . (٩١ نواب) .

إبداء الرأي واجب وذكر السبب في حالة الامتناع

٤١ - يجب على كل عضو إبداء رأيه في كل موضوع يعرض للاقتراع ولا يجوز الامتناع عن إعطاء الرأي إلا لأسباب يجب إبدائها . (٩٣ نواب) .

علامة الموافقة والمخالفة

٤٢ - يعبر العضو عن رأيه بكلمة « نعم » أو « لا » . (٩٢ نواب) .

متى يكون الاقتراع سرى

٤٣ - انتخاب الأشخاص يكون دائماً بالاقتراع السرى . (٩٨ نواب) .

من يحصى الاصوات

٤٤ - يتولى الرئيس والسكترتيرون إحصاء الأصوات وتقرير نتائجها . (١٥ نواب) .

الرئيس يعلن نتيجة الآراء

٤٥ - يعلن الرئيس نتيجة أخذ الآراء .

الأسئلة والاستجابات

ما يتبع في توجيه السؤال وفي عرضه

٤٦ - على العضو الذى يريد أن يوجه سؤالاً إلى الوزراء أن يقدم نصه مكتوباً إلى الرئيس ويجب أن يكون النص مقصوداً على الوقائع التى تجمله مفهوماً وعلى الرئيس أن يأمر بنشره بالجريدة الرسمية وإدراجه بمجدول أعمال اليوم الذى تحصل فيه الاجابة . (١٠١ ، ١٠٨ نواب) .

متى تكون الاجابة عن السؤال

٤٧ - يجيب الوزير عن السؤال فى الجلسة المعينة إلا إذا قررت الهيئة الاستقبال ووافقها الوزير . (١٠٣ نواب) .

حق السائل فى الاستيضاح

٤٨ - للعضو الذى وضع السؤال أن يستوضح الوزير بعد الاجابة مرة واحدة . (١٠٥ نواب) .

ما يتبع في توجيه الاستجواب وفي عرضه ووقت المناقشة فيه

٤٩ - على العضو الذى يريد أن يستجوب واحداً أو أكثر من الوزراء أن يقدم إلى الرئيس بياناً مكتوباً بموضوع هذا الاستجواب فأمر الرئيس بتلاوة هذا البيان فى الجلسة ويحدد المجلس موعد المناقشة فى موضوع الاستجواب بعد ثمانية

إيام على الأقل إلا إذا رأى المجلس الاستعجال ووافق الوزير . (نواب ١٠٩)
أقصى مدة لمناقشة استجوابات الشؤون الداخلية

٥٠ - لا يجوز تحديد موعد المناقشة في الاستجوابات المتعلقة بالأمور الداخلية
 لمدة تتجاوز الشهر . (نواب ١١٠) .

ترتيب المناقشة في الاستجواب ومن يصح اشتراكه فيها

٥١ - يبدأ المستجوب بشرح الموضوع ثم يجيب عضو الحكومة ويشترك
 الأعضاء في المناقشة بشرط ألا يزيد عددهم على أربعة إلا إذا قررت الهيئة خلاف
 ذلك . (نواب ١١١) .

القاب

لجان المجلس

٥٢ - عند افتتاح كل دور من أدوار الانعقاد العادية وبعد تشكيل المكتب
 النهائي ينتخب المجلس لجاناً دائمة للأمور الآتية :

- (١) لجنة للأمور الداخلية .
- (٢) » الشؤون الخارجية .
- (٣) » المالية والتجارة والصناعة والمجارك .
- (٤) » المحاسبة .
- (٥) » المعارف .
- (٦) » لجنة للأشغال .
- (٧) » للزراعة .
- (٨) » للمواصلات .
- (٩) » للحرية والبحرية والطيران والسودان .
- (١٠) » للصحة .
- (١١) » للأوقاف والمعاهد الدينية .
- (١٢) » لفحص لاقتراحات والمرائض . (نواب ٥٤)

عدد أعضاء كل لجنة

٥٣ - تكون كل لجنة من هذه اللجان من تسعة أعضاء .

طريقة انتخابها

٥٤ - ينتخب المجلس أعضاء هذه اللجان بطريق الاقتراع بالقائمة وتكفى فيها الأغلبية النسبية . (٥٥ نواب)

اللجان التي يشترك فيها المصو الواحد

٥٥ - لا يجوز انتخاب عضواً أكثر من ثلاث لجان في وقت واحد . (٥٥ نواب)

إجازة انتخاب لجان أخرى

٥٦ - يجوز للمجلس أن يعين لجاناً أخرى لأغراض يعينها .

انتخاب رئيس اللجنة وسكرتيرها

٥٧ - تنتخب كل لجنة من بين أعضائها رئيساً وسكرتيراً ليقوم بأعمال سكرتيرية اللجنة بمعاونة أحد موظفي المجلس . وإذا غاب الرئيس أو السكرتير تنتخب اللجنة من يقوم مقامه بصفة مؤقتة . (٥٧ نواب)

حق الوكيل في رئاسة اللجنة التي فيها

٥٨ - لوكيل المجلس حق رئاسة اللجنة التي هو عضو فيها . (٥٧ نواب)

خلو مركز الغائب عن جلساتها

٥٩ - إذا تغيب أحد أعضاء اللجان بدون عذر خمس جلسات متوالية أعلن الرئيس المجلس بخلو المركز لينتخب غيره حسب الطريقة التي سبق بيانها .

سرية جلسات اللجان ومتى يصح انعقادها

٦٠ - جلسات اللجان سرية ولا يصح انعقاد اللجنة إلا إذا حضر أكثر من نصف أعضائها . (٥٨ نواب)

ما يتبع في محاضر اللجان

٦١ - يجوز لكل جلسة من جلسات اللجان محضر تدون فيه أسماء الأعضاء

الحاضرين والغائبين وملخص المناقشات ونص القرارات ويوقع عليه الرئيس والسكرتير (٥٩ نواب) .

الزمن الذي يقدم فيه تقرير اللجنة .

٦٢ - على كل لجنة أن تقدم في مدة لا تتجاوز شهرين تقرير للمجلس عن كل مشروع أو اقتراح بحال عليها وإلا كان لوضع المشروع أو الاقتراح أن يطلب من المجلس مباشرة إدراجه في جدول أعماله . (٦١ نواب) .

ما يشتمل التقرير عليه

ويجب أن يشمل التقرير آراء الأقلية والأقلية وأن ينص على اقتراح اللجنة وأن يبين أسبابه . (٦٢ نواب) .

مقرر اللجنة ووظيفته

٦٣ - تنتخب كل لجنة في كل مشروع أو اقتراح عضواً مقررأ يبين نتيجة أعمالها للمجلس . (٦٠ نواب) .

ما يتبع في مشروعات القوانين المالية

٦٤ - إذا وافقت اللجنة على مشروع قانون وكان يحتاج في تنفيذه إلى اعتمادات مالية أحالت إلى اللجنة المالية لابتداء رأيها بشأن ذلك وعلى اللجنة المالية أن تقدم تقريرها في ظرف عشرة أيام .

طريقة تبلغ التقرير للمجلس

٦٥ - يقدم تقرير اللجنة إلى رئيس المجلس ليخبر به المجلس في أول جلسة . (٦٢ نواب) .

وجوب اطلاع الأعضاء عليه قبل الجلسة بزمن

٦٦ - يطبع تقرير اللجنة ونص المشروع أو الاقتراح ونص التعديل ويوزع على أعضاء المجلس قبل الجلسة بأربع وعشرين ساعة على الأقل (٦٣ نواب) .

إرسال أوراق الموضوعات للجان

٦٧ - يعث الرئيس إلى اللجان جميع الأوراق المتعلقة بالموضوعات المعروضة عليها . (٦٧ نواب) .

حق اللجان والأعضاء في معرفة ما يختص بالمشروعات من أية مصلحة

٦٨ - للجان ولأى عضو من أعضاء المجلس أن يطلب بواسطة الرئيس من أية مصلحة من مصالح الحكومة معلومات أو إيضاحات تختص بالمشروعات المروضة عليها .
(٦٦ نواب) .

استدعاء الوزراء ومقدمى الاقتراحات في اللجنة

٦٩ - للجان أن تطلب استدعاء الوزير ذى الشأن أو مقدم الاقتراح ولكل منهما الحق في حضور جلساتها إذا طلب ذلك من اللجنة . وللوزير أن يستصحبه معه أو ينيب عنه أحد كبار موظفي وزارته . (٦٥ نواب) .

حق الأعضاء في الاطلاع على أوراق اللجان

٧٠ - لأعضاء المجلس أن يطلعوا على الأوراق المقدمة إلى اللجان بدون نقلها ولهم إذا شاءوا أن ينقلوا صوراً من الأوراق التي يريدون الحصول عليها بحيث لا يترتب على ذلك في الحالتين تعطيل أعمال اللجنة (٦٧ نواب) .

حق الأعضاء في حضور جلساتها

٧١ - لكل عضو حق الحضور في جلسات اللجان التي ليس هو من أعضائها لسماع مناقشاتها بشرط ألا يتدخل في المناقشة ولا يبدى ملاحظة ما . (٦٨ نواب) .

حق الأعضاء في إبداء الآراء للجان ليسوا منها

ولكل عضو بدا له رأى أو تعديل في مشروع أو اقتراح محول على لجنة لم يكن من أعضائها أن يبعث به كتابة إلى رئيس تلك اللجنة لعرضه عليها . وله أن يحضر في جلسة تمينها له اللجنة ليبين غرضه بدون أن يكون له رأى معدود .

مكان حفظ أوراق اللجان

٧٢ - تحفظ أوراق اللجان ومحاضرها بدفتر خاتمة المجلس متى تم النظر في المشروعات الخاصة بها .

تقديم المشروعات

متى تعرض مشروعات الحكومة على المجلس

٧٣ - تعرض المشروعات التي ترد من الحكومة إلى المجلس في أول جلسة ليقرر إحالتها على اللجان المختصة ويجوز للمجلس أن يقرر تلاوة المشروع قبل إحالته على اللجنة. (٧٠ نواب) .

طريقة اطلاع الاعضاء على المشروعات

٧٤ - تطبع المشروعات والمذكرات الايضاحية الخاصة بها وتوزع على الاعضاء. (٧١ نواب) .

طريقة تقديم الاعضاء مشروعاتهم واقتراحاتهم

٧٥ - كل اقتراح برغبة أو بمشروع قانون حضرة أحد الاعضاء يقدم إلى الرئيس كتابة ليعرضه على المجلس في أول جلسة ويحال على لجنة الاقتراحات. (٧٢ نواب) .

ما يتبع في صوغ المشروع وشرحه

٧٦ - كل اقتراح بمشروع قانون لأحد الاعضاء يجب أن يكون موقعا عليه منه ومصوغا في مواد ومرقا بمذكرة إيضاحية. (٧٣ نواب) .

أصحاب الحق في تقديمه

ولا يجوز أن يوقع أكثر من عشرة أعضاء على اقتراح بمشروع قانون (٧٤ نواب)
وظيفة لجنة الاقتراحات في نظر المشروعات

٧٧ - يحال المشروع إلى لجنة الاقتراحات عقب تقديمه لابتداء رأيها في جواز نظر المجلس فيه وعلى اللجنة تقديم تقرير بهذا الرأي في ظرف خمسة عشر يوما. (٧٥ نواب) .

متى يحال إلى اللجنة المختصة بموضوعه

٧٨ - يقرر المجلس بعد سماع تقرير اللجنة المشار إليها باستبعاد المشروع أو بإحاله

إلى اللجنة المختصة وفي هذه الحالة يطبع المشروع مع المذكرة الإيضاحية وبوزع على الأعضاء . (٧١ نواب) .

درجات المناقشة بالمجلس في المشروع

٧٩ - يشرع المجلس عقب تقديم تقرير اللجنة في مناقشة المشروع إجمالاً من حيث المبدأ ومجمل الاقتراح فإذا قرر قبوله شرع ثانية في مناقشة مواده تفصيلاً حسب ترتيبها ثم يتلى مرة ثالثة في جلسة أخرى لأخذ الآراء على مجموعه . (٨٠ نواب) .

ما يتبع في المقترحات المقدمة قبل الجلسة لتعديل المشروع

٨٠ - التعديلات التي تقدم للرئيس قبل جلسة المناقشة تطبع وتوزع على الأعضاء . (٨٢ نواب) .

ما يتبع في مقترحات تعديل المشروع المقدمة أثناء المناقشة

٨١ - إذا أراد أحد الأعضاء أثناء المناقشة أن يقترح تعديلاً للنص الأصلي أو يقترح إدخال تعديل على تعديل اللجنة أو إضافة مواد جديدة أو تجزئة المواد أو التعديلات وجب عليه أن يقدم اقتراحه إلى الرئيس مكتوباً لتلاوته في الجلسة ثم يشرح صاحب الاقتراح أسبابه وإذا قرر المجلس إحالة هذا الاقتراح على اللجنة أو طلب ذلك صاحب المشروع أو رئيس اللجنة أو مقررها تؤجل المناقشة في المشروع حتى تنتهي اللجنة في الأجل الذي يعين لها . (٨٣ ، ٨٤ ، ٨٥ ، ١١٦ نواب) .

طريقة أخذ الآراء في المشروع المقترح تعديله

٨٢ - يبدأ بأخذ الآراء على الاقتراح بالتعديل أو الإضافة أو التجزئة فإن لم يقبل تؤخذ الآراء على النص الأصلي . (٩٥ نواب) .

لصاحب الاقتراح أن يحضر جلسة اللجنة

٨٣ - لصاحب الاقتراح الحق في حضور جلسات اللجنة وقت نظره إذا طلب ذلك بشرط أن ينسحب وقت الاقتراع على قبوله . (٦٨ نواب)

حق المقترح في استرداد مشروعه إلا إذا خالفه عضو

٨٤ - لكل عضو قدم مشروعا أو رغبة ان يسترده حتى ولو أثناء المناقشة فيه

إلا إذا طلب واحد أو أكثر من الأعضاء استمرار النظر في هذا المشروع . (٧٦ نواب)
مقضى يعاد النظر فيما رفض

وكل رغبة رفضها المجلس لا يعاد عرضها قبل مضي ثلاثة أشهر . (٧٧ نواب)
حق المقترح وغيره في استعجال النظر

٨٥ - يجوز لمن يقدم اقتراحاً أو مشروع قانون ولغيره من الأعضاء أن يطلب الاستعجال في نظره مع بيان الأسباب التي تبرر هذا الطلب . (١١٤ نواب) .
ما يتبع حين إقرار الاستعجال

٨٦ - ينظر المجلس في طلب الاستعجال فإذا أقره كلف اللجنة المختصة بنظر المشروع الاستعجال قبل أي مشروع آخر وله أن يشكل لجنة خاصة لفحصه (١١٤ نواب)
نص قرار المجلس في القبول والرفض

٨٧ - يعلن الرئيس قرار المجلس بالصيغة الآتية : « المجلس يقرر » أو « المجلس يرفض » .

العرائض

ما يتبع في تسجيل العرائض

٨٨ - تقيد العرائض المقدمة للمجلس في جدول عام بأرقام متسلسلة حسب تواريخ ورودها مع بيان اسم وسكن مقدم العريضة وملخص موضوعها . (١١٧ نواب) .

ما يتبع في إحالتها بعد تسجيلها

٨٩ - يحيل الرئيس العرائض بعد قيدها في الجدول إلى لجنة العرائض . وما كان منها متعلقاً بمشروع أو اقتراح محال على لجنة يرسل إلى تلك اللجنة مباشرة . (١١٨ نواب) .

حق العضو في الاطلاع على العرائض

٩٠ - لكل عضو الحق في الاطلاع على أية عريضة بأن يطلب ذلك من رئيس لجنة العرائض . (١١٩ نواب) .

ما عمل اللجنة في المرائض

٩١ - تفحص اللجنة المرائض وتميدها إلى رئيس المجلس مينة مايجب إرساله إلى أحد الوزراء أو مايجب تحويله إلى لجنة مختصة أو إلى أية جهة أخرى وما ينبغي رفضه . (١٢٠ نواب) .

عرض رأى اللجنة على المجلس

٩٢ - يعرض الرئيس رأى اللجنة على المجلس للفصل فيه . (١٢١ نواب) .

مايجب على الوزراء بعد تحويل المرائض إليهم

٩٣ - يقدم الوزراء إلى المجلس الايضاحات الخاصة بما تتضمنه المرائض في مدة لاتتجاوز شهراً واحداً إلا إذا قرر المجلس أجلاً أقصر من ذلك . وتشير اللجان في تقاريرها إلى المرائض المحالة عليها . (١٢٢ نواب) .

الرد على مقدم المرائض

٩٤ - يرسل الرئيس إلى مقدم العريضة التي لم يرفضها المجلس بياناً بما تم في أمرها . (١٢٤ نواب) .

المرائض التي تهمل

٩٥ - لا يلتفت إلى المرائض الخالية من الامضاء ومن عنوان مقدمها . (١٢٥ نواب)

في الانتخابات

صفة الانتخابات وطريقتها

٩٦ - تكون الانتخابات دائماً سرية وتحصل إما فردية أو بالقائمة . (٩٨ نواب)

كيفية اجراء الانتخابات

٩٧ - تجرى الانتخابات بالكيفية الآتية :

يكتب كل عضو اسم الشخص أو أسماء الأشخاص الذين ينتخبهم في ورقة
بيضاء بغير توقيع ويضعها عند نداء اسمه في الصندوق المخصص لذلك .
ومتى تم وضع الأوراق يحصر السكرتير العضو الأصوات بمراقبة الرئيس والوكيلين .
(٩٩ نواب) .

متى تعاد الانتخابات الفردية

٩٨ - في حالة الانتخابات الفردية إذا لم تسفر عملية الانتخاب عن أغلبية
مطلقة لأحد الأعضاء يعاد الانتخاب بين العضوين الذين نالا أكثر الأصوات .
وإذا تساوى مع أحدهما أو كليهما واحد أو أكثر من الأعضاء الآخرين
اشتركوا معها في المرة الثانية ويكتفي في هذه المرة بالأغلبية السببية . وإذا نال اثنان
فأكثر من الأعضاء أصواتاً متساوية تكون الأولوية لمن تعينه القرعة . (١٠٠ نواب) .
متى تعاد الانتخابات بالقائمة

٩٩ - في حالة الانتخابات بالقائمة تتبع نفس الطريقة المبينة بالمادة السابقة .

الاجازات

التغيب بدون إخطار والتغيب بدون إجازة

١٠٠ - لا يجوز لأحد الأعضاء أن يتغيب عن إحدى الجلسات بغير أن يخطر
الرئيس بذلك ولا يجوز للمعضو أن يتغيب أكثر من ثلاث جلسات متواليات بدون
إجازة من الرئيس . (١٢٦ نواب) .

مدى حق الرئيس في منح الإجازة

١٠١ - يقدم طلب الإجازة للمجلس والرئيس في حالة الاستعجال أن يصرح
بالإجازة لمدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً .

متى يعتبر العضو متازلاً عن المكافأة للغياب

١٠٢ - إذا تغيب العضو بدون إجازة أو لم يحضر بعد مضي المدة المصرح له
بها يعتبر متازلاً عن حقه في المكافأة مدة الغياب . (١٣١ نواب) .

المحافظة على نظام المجلس

حق المجلس ورئيسه في المحافظة على نظامه

١٠٣ - المحافظة على نظام المجلس من اختصاصه وحده ويقوم بها الرئيس باسم المجلس وهو الذى يصدر الاوامر إلى قوة الحراس التى تعين لخدمة المجلس .
(١٣٤ نواب)

تحريم الدخول فى أمكنة الأعضاء على غير موظفيه

١٠٤ - لايسوغ لأحد الدخول لأى سبب كان فى الامكنة المخصصة للأعضاء وقت اجتماع المجلس عدا موظفيه والمستخدمين المكلفين بتأدية خدمة فيه .
(١٣٥ نواب)

آداب النظارة أثناء انعقاد الجلسات

١٠٥ - يجب على من يرخص لهم بالدخول فى المكان المعد للجمهور أن يلازموا السكون التام مدة انعقاد الجلسات وأن يظلوا جالسين والا يبدوا علامات استحسان أو استهجان وأن يراعوا الملاحظات التى يبدىها لهم المكلفون بحفظ النظام .
(١٣٦ نواب)

جزاء النظارة المخالفين للآداب

١٠٦ - كل من يقع منه تشويش من هؤلاء الأشخاص يكاف بالخروج من قاعة الجلسة فان لم يمثل فلترئيس أن يأمر باخراجه وتسليمه للجهة المختصة إذا اقتضى الحال . (١٣٧ نواب)

إعلانهم بذلك

١٠٧ - تطبع المادتان السابقتان وتلصقان على كل باب من أبواب المكان المخصص للجمهور . (١٣٨ نواب)

في حركة النقود ولجنة الحسابات

إختصاص المراقبين في الميزانية

١٠٧ - يحضر المراقبان ميزانية المجلس . (١٤٥ ، ١٦ نواب) .

انتخاب لجنة الحسابات واختصاصها

١٠٩ - ينتخب المجلس في أول كل دور من أدوار الانتقاد لجنة حسابات مكونة من ستة أعضاء برئاسة رئيس المجلس أو أحد الوكيلين لفحص حسابات المجلس وتحديد ميزانيته . (١٤٥ ، ١٤٧ نواب)

عرض تقريرها على المجلس

١١٠ - يعرض تقرير اللجنة على المجلس بعد طبعه وتوزيعه على الاعضاء . (١٤٧ نواب) .

اختصاص المراقبين في إدارة المجلس

١١١ - يقوم المراقبان مباشرة الشئون المتعلقة بهمات المجلس واحتفالاته ومصاريفه ولهما حق الاشراف على جميع موظفي المجلس ومستخدميه .

اختصاصهما في التوقيع على الأذونات مع الرئيس

١١٢ - يوقع على أذونات الصرف من رئيس المجلس وأحد المراقبين .

سكرتيرية المجلس

السكرتير العام ومساعدته

١١٣ - يعين المجلس سكرتيراً عاماً وسكرتيراً عاماً مساعداً .

وظيفة السكرتير العام ومساعدته في الادارة

١١٤ - يقوم السكرتير العام والسكرتير العام المساعد تحت إشراف السكرتيرين المنتخبين بمباشرة تحرير المحاضر والمضابط والسجلات ومباشرة إنجاز المطبوعات وتصحيحها وإرسال تذاكر الدعوة وصور الاوراق ومراقبة المحفوظات والمكتبة .

وظيفته في الجلسة

١١٥ - يحضر السكرتير العام أو السكرتير العام المساعد جميع جلسات المجلس العلنية ولا يحضر جلساته السرية إلا إذا قرر المجلس خلاف ذلك .

مراقبته للموظفين

١١٦ - على السكرتير العام والسكرتير العام المساعد مراقبة العمال الملحقين بأفلام السكرتيرية والمكتب .

اختصاص المكتب بالتميين والعزل والترقية

١١٧ - تعيين وترقية وعزل موظفي السكرتيرية والمكتبية من اختصاص المكتب .
لائحة التمييز والترقية والعزل الخ .

١١٨ - يضع المكتب لائحة للإدارة الداخلية لتقرير القواعد الواجب اتباعها في تعيين الموظفين والخدمة وتحديد مرتباتهم وترقيتهم وتأديبهم وعزلهم وتقاعدهم وإقالتهم من الخدمة وفي نظام العرف والمجرد والإدارة وفي وضع الدفاتر اللازمة وتقرير نظام المحاضر والمضابط ونحو ذلك وتعتمد هذه اللائحة بعد التصديق عليها من المجلس . (١٦٠ نواب) .

الصلة بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ

لا ينظر المشروع المعروض على النواب ولما يصدر قراراً فيه

١١٩ - إذا تقدم لكل من مجلس النواب والشيوخ اقتراح أو مشروع قانون عن موضوع واحد وكانت المناقشة فيه قد بدأت في مجلس النواب فهذا الاقتراح أو المشروع لا يدرج في جدول أعمال مجلس الشيوخ إلا بعد صدور قرار نهائي بشأنه من مجلس النواب . (١٣٩ نواب) .

ما يقرره المجلس من المشروعات يرسله للنواب

١٢٠ - كل اقتراح أو مشروع قانون يقرره مجلس الشيوخ يبعث به رئيسه إلى رئيس مجلس النواب وفي الوقت عينه يخطر بذلك الوزير المختص (١٤٠ نواب) .

ما يتبع في المشروعات التي أقرها النواب

١٢١ - مشروعات القوانين أو الاقتراحات التي يقرها مجلس النواب ويبحث بها إلى رئيس مجلس الشيوخ يتبع في نظرها أمام هذا المجلس نفس الاجراءات التي تتبع في شأن مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة .

وإذا كان مجلس النواب قد قرر نظرها بطريق الاستعجال وجب أن يؤخذ رأى مجلس الشيوخ في أمر استعجالها . (١٤١ نواب) .

ما يتبع في المشروعات التي أقرها النواب ثم الشيوخ

١٢٢ - إذا وافق مجلس الشيوخ بلا تعديل على مشروع قانون أو اقتراح سبق لمجلس النواب تقريره فريئس مجلس الشيوخ يرفع هذا المشروع أو الاقتراح إلى حضرة صاحب الجلالة الملك بواسطة الوزير المختص . (١٤٢ نواب) .

ما يتبع في المشروعات التي خالف النواب الشيوخ فيها واتفقت لجنتها على نص واحد

١٢٣ - إذا أدخل مجلس النواب تعديلا على مشروع قانون أو اقتراح قرره مجلس الشيوخ فلهذا المجلس أن يقرر بناء على اقتراح أحد أعضائه تكليف اللجنة المختصة أو تأليف لجنة يختارها بالاجتماع مع لجنة من مجلس النواب للاتفاق على نصوص تقبلها اللجنتان فإذا اتفقت اللجنتان على نص تعاد المناقشة في المجلس على النص الجديد . (١٤٣ نواب) .

متى يعاد النظر في مشروع تعين فيه الخلاف بين النواب والشيوخ

١٢٤ - إذا رفض مجلس الشيوخ اقتراح ندب لجنة من قبله للاجتماع مع لجنة من قبل مجلس النواب أو لم تتفق اللجنتان أو أصر مجلس الشيوخ على قراره الأول أو رفض مجلس النواب المشروع أو الاقتراح الذي قرره مجلس الشيوخ فلا يجوز إعادة النظر فيه قبل مضي شهر على الأقل . (١٤٤ نواب) .

احكام عامة

اختصاص الرئيس في الادارة

١٢٥ - لرئيس المجلس الادارة العامة لجميع الاعمال الادارية والكتاتية بمساعدة أعضاء المكتب . (١٥٩ نواب) .

الوفد المثل للمجلس

١٢٦ - ينتخب المجلس عند الحاجة من بين أعضائه وفداً يمثله . (١٥٠ نواب) .
عدد أعضائه ورئيسه

١٢٧ - يحدد المجلس عدد أعضاء الوفد وتكون رياسته للرئيس أولاً أو لأحد الزكايين وهو الذي يتكلم باسم المجلس . (١٥٠ نواب) .

لمن تقدم استقالة العضو وقبولها

١٢٨ - لكل عضو من أعضاء المجلس أن يستقيل وتقدم الاستقالة إلى رئيس المجلس ومتى قرر المجلس قبولها يخطر العضو المستقيل ووزير الداخلية بذلك (١٥٢ نواب) .

شارات الاعضاء

١٢٩ - تعمل شارات خاصة يحملها أعضاء المجلس في الاحتفالات العامة وفي كل ظرف تدعو الحال فيه لاطهار صفتهم . (١٥٣ نواب) .

متى يجوز تعديل اللائحة

١٣٠ - لا يجوز البحث في تعديل اللائحة الداخلية للمجلس إلا بناء على اقتراح كتابي موقع عليه من عشرة أعضاء على الأقل .

(٥)

أمر كريم

بوضع نظام لتوارث عرش المملكة المصرية

نحن ملك مصر

بما ان مصلحة البيت المالک ومصلحة البلاد تقتضيان بوضع نظام لتوارث عرش
المملكة المصرية
أمرنا بما آت :

مادة ١ - الملك وما يتعلق به من سلطات ومزايا وراثي في أسرة جدنا الجليل
محمد علي .

مادة ٢ - تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش إلى أكبر أبنائه ثم إلى أكبر
أبناء ذلك الابن الأكبر وهكذا طبقة بعد طبقة .
وإذا توفي أكبر الأبناء قبل أن ينتقل اليه الملك كانت الولاية إلى أكبر أبنائه
ولو كان للمتوفى اخوة .

ويشترط في كل الأحوال ان يولد الابناء من زوجة شرعية .

فولاية الملك من بعدنا لولدنا المحبوب الامير فاروق .

مادة ٣ - إذا لم يكن لمن له ولاية الملك عقب كانت الولاية الى أكبر اخوته
فإذا لم يكن للمتوفى عقب ولا اخوة كذلك فالى أكبر أبناء أكبر اخوته فان لم يكن
لأكبر اخوته ابن فالى أكبر أبناء اخوته الآخرين بحسب ترتيب سن الاخوة . فان
لم يكن له أبناء اخوة كذلك فالى أكبر أبناء أكبر اخوته فان لم يكن لأكبر
اخوته ابن ابن فالى أكبر أبناء أكبر اخوته الآخرين بحسب ترتيب سن الاخوة ،
فان لم يوجد له على قيد الحياة أبناء أبناء اخوة كذلك كانت ولاية الملك إلى ذريتهم
طبقة بعد طبقة على الترتيب وبالكيفية المعينين في هذه المادة .

فان لم يكن لمن له ولاية الملك عقب ولا إخوة ولا ذرية إخوة كذلك كانت الولاية إلى أعمامه وذريتهم على الترتيب وبالكيفية المعينين في هذه المادة طبقه بعد طبقه

فان لم يكن له أعمام ولا ذرية أعمام كذلك كانت ولاية الملك إلى أعمام أبيه وذريتهم ثم إلى أعمام جده وان علا وذريتهم ، كل ذلك على الترتيب وبالكيفية المينين في هذه المادة طبقه بعد طبقه

الاخوة والاعمام المشار اليهم في الفقرات المتقدمة هم الاخوة والأعمام الاشقاء أو لأب ، والذرية هي العقب الذكر من أبناء الذكور مهما كانت طبقتهم ويشترط في كل الأحوال أن يولد الأبناء من زوجة شرعية .

ويستثنى من أحكام هذه المادة الحديوى السابق عباس حلى باشا فلا تثبت له ولاية الملك ، على أن هذا الاستثناء لا يعمده إلى أبنائه وذريته فتجرى في حقهم أحكام أمرنا هذا

مادة ٤ - كل من آلت اليه ولاية الملك بحسب أحكام القواعد المنصوص عليها في أمرنا هذا يعتبر أصلا ويكون توارث العرش مستمرا في فرعه ثم في اخوته وذريتهم ثم في عمومته وذريتهم بحسب تلك القواعد عينها .

مادة ٥ - لاحق للنساء أيا كانت طبقتهن في ولاية الملك كما لاحق لغير المصابات فيها .

مادة ٦ - يشترط فيمن يتولى الملك أن يكون عاقلا مسلما من أبوين مسلمين .
ماده ٧ - إذا تزوج أمير بغير إذن الملك أو اذن من كان له الحق في تولى سلطته يحرم هو وذريته من حقوقهم في العرش وتنقل ولاية الملك إلى من يليهم في الترتيب .

كذلك يحرم من العرش من صدر في حقه حكم باخراجه من الاسرة المالكة لعدم الجدارة طبقا للأوضاع والشروط التي تعين في نظام تلك الأسرة وتنقل ولاية الملك إلى من يليه . وهذا مع عدم الاخلال بحقوق ذريته في العرش ويصدر الحerman في الحالتين بعد موافقة البرلمان من الملك أو بمن تولى سلطته .

ويجوز للملك أو لمن تولى سلطته اقالة المحروم أو اقالة ذريته كلها أو بعضها من هذا الحرمان وما ترتب عليه من الآثار ، والاقالة من الحرمان ومن آثاره هي أن يعاد إلى المحروم ما يجوز أن يؤول اليه في المستقبل من الحقوق في وراثة العرش بعد وفاة الملك الجالس عليه .

ويشترط في هذه الاقالة موافقة البرلمان .

مادة ٨- يبلغ الملك سن الرشد إذا اكتمل له من العمر ثمانى عشرة سنة هلالية.

مادة ٩ - يكون للملك القاصر هيئة وصاية للعرش تتولى سلطة الملك حتى يبلغ سن الرشد .

مادة ١٠ - تؤلف هيئة وصاية العرش من ثلاثة يختارهم الملك لولى العهد القاصر بوثيقة تحرر من اصلين بودع أحدهما بديوان الملك والآخر برئاسة مجلس الوزراء وتحفظ الوثيقة في ظرف محتوم ولا يفتح الظرف وتعلن الوثيقة إلا بعد وفاته وأمام البرلمان .

ويجب فيمن يعين في هيئة الوصاية أن يكون مصرياً مسلماً وأن يختار من الطبقات الآتية ذكرها :

أصراء الاسرة المالكة وأصهارهم الاقربون ،

رؤساء مجلس الوزراء الحالي والسابقون ،

رؤساء مجلس النواب الحالي والسابقون ،

الوزراء أو من تولوا مناصب الوزارة ،

رئيس وأعضاء مجلس الأعيان وكذا رؤساؤه السابقون وهذا إذا نص الدستور على انشاء مجلس أعيان^(١).

على أن هذا الاختيار لا ينفذ إلا إذا وافق عليه البرلمان

مادة ١١ - إذا لم يتوفر للتميين المنصوص عليه في المادة السابقة فيعين البرلمان هيئة وصاية للعرش.

(١) المقصود بذلك الآن هو مجلس الشيوخ .

مادة ١٢ - إذا تمذر الحكم على من له ولاية الملك بسبب مرض عقلى فعلى مجلس الوزراء بعد التثبت من ذلك أن يدعو البرلمان في الحال الى الاجتماع فاذا ثبت قيام ذلك المرض بطريقة قاطعة قرر البرلمان انتهاء ولاية ملكه فتنقل الى صاحب الحق فيها من بعده بحسب أحكام أمرنا هذا .

مادة ١٣ - على وزراء حكومتنا تنفيذ أمرنا هذا ويعمل به بمجرد نشره في الجريدة الرسمية

صدر في سراى عابدين في ١٥ شعبان سنة ١٣٤٠ (١٣ ابريل سنة ١٩٢٢)

رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٢

فؤاد

تبليغ

أمر كريم بنظام توارث عرش المملكة المصرية

عزيزى عبد الخالق ثروت باشا

بما ان مصلحة البيت المالک ومصلحة البلاد تقتضيان بوضع نظام لتوارث عرش المملكة المصرية قد اصدرنا أمرنا بالأحكام التى يؤول الملك بمقتضاها لتكون قاعدة مرعية وسنة متبعة وجعلنا هذا الأمر من أصلين حفظ أحدهما بديواننا ونرسل الآخر لفلولتكم ليحفظ برئاسة مجلس الوزراء

وأنا نسأل المولى عز وجل أن يعيننا على تحقيق آمالنا العظيمة فى مستقبل البلاد

صدر بسراى عابدين فى ١٥ شعبان سنة ١٣٤٠ (١٣ ابريل سنة ١٩٢٢)

رقم ٢٦ لسنة ١٩٢٢

فؤاد

القسم الثاني

مجموعة أسئلة وجهت في السنين الماضية

- ١ - صف الدول الآتية من جميع النواحي الدستورية :-
مصر - بلجيكا - فرنسا - ألمانيا - النمسا - تشيكوسلوفاكيا - إنجلترا .
- ٢ - ماهي الأغلبية التي يشترطها الدستور المصري (دستور سنة ١٩٣٠ الملقى)
لإسقاط وزارة وما هي الأسباب المسوغة لقاعدة الموضوعه لهذا الشأن .
- ٣ - هل يمنح الدستور المصري السلطة التنفيذية حق التشريع في فترة ما بين أدوار انعقاد البرلمان وإذا كان لهذا الحق شروط أو قيود فما هي . وهل تتفق قواعد الدستور المصري في هذا الشأن مع قواعد بعض الدساتير الأجنبية .
- ٤ - قارن بين النظام النيابي ونصف المباشر وفاضل بينهما .
- ٥ - تكلم في الاسباب المبررة لاستعمال حق الحل .
- ٦ - ناقش آراء بعض رؤساء جمهورية فرنسا عن نظام بلادهم الدستوري .
- ٧ - قارن بين الانتخاب المباشر والانتخاب بدرجتين وفاضل بينهما .
- ٨ - ماهي القواعد الدستورية التي لا تتلاءم مع جواز حل أحد مجلسي البرلمان أو كليهما بحيث يكون وجود هذه القواعد معطلا للزياب التي ترجى من الحل .
- ٩ - قارن بين النظام البرلماني المتوازن وغير المتوازن وفاضل بينهما .
- ١٠ - تكلم بإيجاز عن أنواع الحل في مصر وفي مختلف الدول .
- ١١ - تكلم بإيجاز عن أنواع الفيتو Veto مع التمثيل .
- ١٢ - قارن بين خطاب العرش ورسالة الرئيس وعلاقتهما بمركز الوزارة .
- ١٣ - كيف يقارن دستور معين بغيره من الدساتير بحيث يمكن وضع هذا الدستور المئين في المكان اللائق به بين الدساتير .
- ١٤ - اشرح طرق اختيار الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية في مختلف الجمهوريات .

- ٢٩ - متى تنفق الجمهورية مع النظام البرلماني - وبعبارة أخرى ماهي الشروط التي يحسن توفرها فيما اذا أريد الجمع بين الجمهورية والنظام البرلماني .
- ٣٠ - ماهي الاعمال التي تكون عادة من اختصاص السلطة التشريعية في دولة ذات نظام غير برلماني .

٣١ - L'Eternelle chimère des hommes est de chercher à mettre dans les constitutions la perfection qu'ils n'ont pas eux-mêmes

وضح مغزى هذه العبارة على ضوء الظروف التي قبلت فيها ومركز قائمها .

- ٣٢ - الى أي حد تعتبر هيئة الناخبين سلطة رابعة في النظم الديمقراطية .
- ٣٣ - صف الدول الآتية من أهم النواحي الدستورية . سويسرا . المانيا . مصر
- ٣٤ - Le meilleur régime est celui qui est le mieux adapté aux circonstances et aux caractères nationaux

حلل هذه الجملة ووضح معناها بالأمثلة

- ٣٥ - تكلم بإيجاز عن مزايا وعيوب النظام نصف المباشر
- ٣٦ - اذكر مميزات حكومة الجمعية النيابية Gouvernement d'assemblée مع التمثيل .

- ٣٧ - وضح بإيجاز العوامل التي تؤدي الى الاحتفاظ بالسلطات مع التمثيل .
- ٣٨ - تكلم بإيجاز عن معنى الاصلاحات الآتية Session, législation scrutin uninominal
- ٣٩ - صف الدول الآتية من أهم النواحي الدستورية : إيطاليا - بروسيا - فرنسا .
- ٤٠ - قال الشارح Redslob في سياق مقارنته بين دستورى إنجلترا و بلجيكا

Le Style varie, l'architecture varie, mais la géométrie constructive est la même.

ناقش هذه العبارة ووضح معناها .

- ٤١ - ماحكم حق الاعتراض Veto في الدستور المصري .
- ٤٢ - أجب باللغة الفرنسية عن أحد السؤالين الآتيين :

"Là où est la responsabilité, là est le pouvoir." — Commentez cette idée en détail.

Le chef de l'Etat peut-il dissoudre une Chambre qui vient d'être élue ?

٤٣ - قارن بين الاصطلاحين : Sanction — Promulgation

٤٤ - مارأى مؤتمّر مدريد البرلماني في الازمات الدستورية ومستقبل الديموقراطية.

٤٥ - لماذا استقالت وزارة Daladier في فرنسا مع حيازتها ثقة مجلس البرلمان .

وما هي الدروس الدستورية التي يمكن استخلاصها من هذا الحادث السياسي.

٤٦ - "Les articles constitutionnels ne disent pas grand' chose par eux-même. Il faut connaître l'esprit qui les anime. Et cet esprit ne se révèle que par la vie quotidienne,"

ناقش هذه العبارة تفصيلا

٤٧ - تكلم عن مقدار تأثير « مرض المناهج الداخلية للبرلمان » في الحياة الدستورية.

٤٨ - قارن بين النظام الرئيسي غير البرلماني والنظام المزدوج غير البرلماني مع التمثيل .

٤٩ - تكلم بإيجاز عن معنى الاصطلاحات الآتية .

Effacement volontaire du Sénat — Interpellation

٥٠ - ماهي مظاهر التعاون وتبادل المراقبة بين الحكومة والبرلمان في نظام برلماني — عرف كل مظهر منها إجمالا .

٥١ - صف الدول الآتية من جميع النواحي التي تهتم الباحث الدستوري : إيطاليا - اليابان .

٥٢ - عرف الديموقراطية وبين أركانها مع التمثيل .

٥٣ - اشرح رأى العلامة Larnande في تكوين الهيئة التشريعية التي يوكل اليها مناقشة ووضع القوانين وإقرارها .

٥٤ - تكلم بإيجاز عن معنى الاصطلاحات الآتية :

Initiative Populaire.—Legislature - Scrutin de liste

Legislature.

Scrutin de liste

٥٥ - الى أى حد تستطيع المحاكم مراقبة القوانين . واذا دفع امام محكمة مصرية بأن قانوننا مخالف للدستور القائم هل تستطيع المحكمة إلغاء هذا القانون .

٥٦ - تكلم عن حق اقتراح القوانين المالية وإقرارها في إنجلترا .

١ - هل للحكومة أسوة برجال البرلمان حق اقتراح القوانين المالية
بانجلترا

ب - ما هي سلطة مجلس اللوردات فيما يتعلق بهذه القوانين

٥٧ - اشرح بإيجاز مختلف التطورات الدستورية المالية بعد الحرب من جميع النواحي التي تهم الباحث الدستوري .

٥٨ - تكلم عن مقار تأثير مرض « الحزبية » في الحياة الدستورية .

٥٩ - قارن بين القانون والمرسوم بقانون من جميع النواحي التي تهم الباحث الدستوري .

٦٠ - "Le point capital des institutions d'un pays, c'est moins l'étiquette républicaine ou monarchique que le mode d'équilibre des forces politiques dans la balance de l'action gouvernementale."

ناقش هذه العبارة تفصيلا .

٦١ - تكلم عن حق الحل كأداة لحفظ التوازن بين مختلف الهيئات العامة .

٦٢ - هل لمجلس الشيوخ في مصر وفي فرنسا حق إسقاط الوزارة .

٦٣ - تكلم بإيجاز عن معنى الاصطلاحات الآتية :

Dissolution Présidentielle.

Veto suspensif.

Referendum.

٦٤ - اشرح الأنواع المختلفة للمسئولية الوزارية .

٦٥ - ما الفرق بين إصدار القوانين Promulgation ونشرها Publication وهل

لرئيس الدولة في مصر ان يتوقف عن إصدار قانون أقره البرلمان

٦٦ - قارن بين الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر وبأيهما أخذت مصر من سنة ١٩٢٣ للآن .

٦٧ - من له اقتراح القوانين في مصر وهل يختلف نظر هذه الاقتراحات أمام البرلمان باختلاف مصادرها .

٦٨ - تكلم بإيجاز عن ثلاثة قطع من الاصطلاحات الآتية :-

Constitution rigide	الدستور الجامد
Enquête parlementaire	حق التحقيق البرلماني
Recall ou révocation	عزل النائب بمرضة الناخبين
Suffrage universel	الاقتراع العام
Droit de sanction	حق التصديق

٦٩ - قارن بين الحصانة البرلمانية Inviolabilité وبين عدم مسئولية عضو البرلمان Irresponsabilité.

٧٠ - صف الدول الآتية من جميع النواحي الدستورية : سويسرا - إنجلترا - فرنسا .

٧١ - تكلم عن حق الحل (Dissolution) ومشروعيته والاسباب التي تبرر استعماله . هل يمكن في مصر وبلجيكا والولايات المتحدة حل المجلسين معاً أم ان هناك قيوداً لاستعمال حق الحل تختلف باختلاف تلك الدول وما هي هذه القيود وأسبابها .

٧٢ - تكلم بإيجاز عن ثلاثة قطع من الاصطلاحات الآتية

Pouvoir constituant	سلطة مؤسسة
Immunité parlementaire	حصانة برلمانية
Veto populaire	حق الاعتراض الشعبي
Session Extraordinaire	دور غير عادي
Règlement	حق وضع الواضع

٧٣ - قارن بين حق التصديق من جهة *Sanction* والاعتراض التوقيفي

veto suspensif من جهة أخرى وقيمتها من الوجهة العملية مع إيضاح

مقدار الاخذ بهما في الدستور المصرى

٧٤ - قارن بين مركز الوزراء فى النظام الرئيسى *régime présidentiel* والنظام

البرلمانى .

٧٥ - قارن بين الانتخاب الفردى والانتخاب بالقائمة وياهما تأخذ مصر

لاتنخاب أعضاء البرلمان .



فهرس

صفحة	بيان
١	١
٣	الكتاب الأول : المبادئ والنظم الدستورية الاساسية - تمهيد - الدستور
١٠	سلطة المحاكم في فحص دستورية القوانين
(١)	الطعن في دستورية القوانين بطريق الدعوى الاصلية أمام محكمة خاصة
(٢)	الدفع الفرعى أمام المحاكم العادية
١٤	فحص دستورية القوانين في فرنسا ومصر
١٦	اختلاف البساتير من حيث مصدرها
(١)	الدستور الصادر بشكل منحه
(٢)	الدستور الصادر بشكل تعاقد بين الملك والامة Pacte
١٧	١٧
١٩	الباب الأول - الدولة وأشكالها من الوجهة الدستورية: الفصل الاول الدولة
١	١ - تعريف الدولة واركائها
(١)	(١) السكان
(٢)	(٢) الأرض أو الاقليم le Territoire
(٣)	(٣) قيام هيئة حاكمة يخضع لها المجموع
٢ - أصل الدولة	٢ - أصل الدولة
(١)	(١) نظرية القوة والتغلب
(٢)	(٢) فكرة العقد الاجتماعى
(٣)	(٣) فكرة العائلة
(٤)	(٤) نظرية التطور التاريخى
٣ - الشخصية المعنوية للدولة	٣ - الشخصية المعنوية للدولة
٤ - سيادة الدولة	٤ - سيادة الدولة
٥ - انواع الدول	٥ - انواع الدول
الفصل الثانى : الدول التامة السيادة والدول الناقصة السيادة	الفصل الثانى : الدول التامة السيادة والدول الناقصة السيادة
اثر ذلك في الاختصاص الدستورى للدولة	اثر ذلك في الاختصاص الدستورى للدولة

صفحة

- (أ) الدولة المستقلة حرة في اختيار دستورها ونظامها الحكومى بعكس
٣٢ الدولة الناقصة السيادة
- (ب) الدول الناقصة السيادة لا تملك الاختصاص الدستوري الكامل
٣٤ (١) حالة الدولة المحمية
٣٥ (٢) وهذا هو الشاهد أيضاً في الدول الواقعة تحت الانتداب
٣٦ (٣) حالة الممتلكات الحرة البريطانية
٣٧ (١) دستور كندا
٣٧ (٢) استراليا
٣٨ (٣) جنوب أفريقيا
٣٨ (٤) حالة الولايات والولايات المتحدة اتحاداً مركزياً
٣٩
- الفصل الثالث : الدول البسيطة والدول المتحدة - اختلافها من الوجهة الدستورية . ٤٠
- الفرع الأول : الاتحاد الاستقلالى Confédération d'Etats ٤٣
- حق الانفصال Droit de Sécession ٤٤
- مثلة الاتحاد الاستقلالى ٤٥
- الفرع الثانى : الدولة المتحدة اتحاداً مركزياً L'Etat Fédéral ٤٧
- ١ - وصف الاتحاد المركزى
- ب - الدول التى تأخذ بنظام الاتحاد المركزى ٤٨
- ج - كيف ينشأ الاتحاد المركزى ٥٣
- د - توزيع الاختصاص بين الاتحاد المركزى والدويلات ٥٥
- (١) كيفية توزيع الاختصاص بين الاتحاد المركزى والدويلات
- (٢) المسائل التى من اختصاص الاتحاد والمسائل التى من اختصاص
الدويلات أو الولايات
- ٥٧ ١ - القضاء
- ٥٧ ٢ - التشريع
- ٥٨ ٣ - التنفيذ
- ٥٩ هـ - تعديل الدستور في الدولة المتحدة مركزياً - اشتراط موافقة
- ٥٩ أغلبية الولايات على التعديل
- ٦٠ استثناءات من القاعدة المتقدمة
- ٦١ و - الهيئات التى تمثل الاتحاد

صفحة

٦٢	١ - السلطة التنفيذية الاتحادية
٦٤	٢ - السلطة التشريعية
٦٤	٣ - السلطة القضائية
٦٥	ز - مزاي و عيوب الاتحاد المركزى : مزايه
٦٦	ح - مقارنة بين الاتحاد الاستقلال والاتحاد المركزى
٦٩	الباب الثانى : الحكومة واشكالها
٧٠	اشكال الحكومات
٧٣	الفصل الأول : الحكومة الاستبدادية والحكومة القانونية (الخاضعة للقانون)
٧٤	الفصل الثانى : الحكومة المطلقة والحكومة المقيدة
٧٥	الفصل الثالث : الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية
٧٧	كيف ينتخب رئيس الجمهورية
٧٧	(ا) انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان
٨٠	(ب) انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب
٨٣	(ج) انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة هيئة خاصة مكونة من أعضاء البرلمان ومن غيرهم
٨٤	(د) انتخاب رئيس جمهورية بولونيا
٨٤	(هـ) انتخاب رئيس جمهورية سويسرا
٨٥	ذات الملك مصونة لا تمس بعكس رئيس الجمهورية
٨٥	مسئولية رئيس الجمهورية جنائياً عن الأفعال المتعلقة بوظيفته وعن جرائمه العادية
٨٧	مسئولية رئيس الجمهورية سياسياً فى بعض الدساتير (إمكان عزله قبل انتهاء مدة رئاسته)
٨٩	النظام الملكى أخذ فى الزوال
٩٠	وللشكل الملكى كجميع الأشكال الأخرى مزاي و عيوب
٩٢	الفصل الرابع : الحكومات الفردية والارستقراطية والديمقراطية
٩٢	الفرع الاول : الحكومة الفردية Monarchie

- صفحة
- ٩٣ ١ : المظهر الأول للحكومة الفردية : الملكية المطلقة
- ٩٤ ب : المظهر الثاني للحكم الفردى : الديكتاتورية
- ٩٧ الفرع الثانى : حكومة الأقلية (L'oligarchie)
- ٩٨ الفرع الثالث : حكومة الأغلبية أو الشعب
- ٩٩ النظرية الديمقراطية
- ١٠٦ أ - بعض ملاحظات عن الديمقراطية
- ١٠٦ (١) سيادة الأمة
- ١٠٨ (٢) ما المقصود بأغلبية الشعب
- (٣) ولذلك يجب أن تسعى الديمقراطية الى اشراك أكبر
- ١٠٩ عدد ممكن من الأفراد فى الحكم
- ١١٠ ب - الصفات المميزة للديمقراطية الأصلية
- ١١١ ١ - الديمقراطية منهج سياسى لا اقتصادى ولا اجتماعى
- ١١١ ٢ - الديمقراطية تقوم على احترام حقوق الأفراد وحرياتهم
- ٣ - الديمقراطية كما قررتها الثورة الفرنسية مبنية على أن الذين لهم حق الاشتراك فى الشئون العامة هم الأفراد بصفتهم أفراداً وبصرف النظر عن المصالح التى يمثلونها
- ١١٣ أو الطوائف التى ينتمون اليها
- ٤ - الديمقراطية الأصلية مبنية على قاعدة المساواة فى الحقوق
- ١١٤ السياسية وأهمها حق الانتخاب
- ١١٦ عيوب الحكومة الديمقراطية
- ١١٧ تقرير الديمقراطية
- ١١٩ الفصل الخامس : الحكومة المباشرة والنيابية ونصف المباشرة
- ١٢٠ الفرع الأول : الديمقراطية المباشرة La Démocratie Directe
- ١٢٤ طريقة الحكم المباشر فى المقاطعات السويسرية
- ١٢٦ • انتقاد الديمقراطية المباشرة على ضوء التجربة السويسرية
- ١٢٧ الفرع الثانى : النظام أو الحكومة النيابية Le gouvernement représentatif
- ١٢٩ ١ - كيف نشأ النظام النيابى فى انكلترا

صفحة

- (١) - نشأة البرلمان : ١) مجلس اللوردات
١٣٢ ٢) مجلس العموم
١٣٣ ملاحظة هامة
(ب) - كيف توصل البرلمان الانكليزي الى الحصول على سلطة التشريع
١٣٣ بعد ثبوت حقه في الموافقة على الضرائب
(ج) - استقرار النظام النيابي في انكلترا بعد ثورة سنة ١٦٨٨
١٣٨
(د) - مميزات النظام النيابي في انكلترا (الدوائر الانتخابية)
١٤٠
٢ - الأركان والقواعد الأساسية للحكم النيابي
١٤١
الركن الأول : البرلمان المنتخب
١٤٢ ولكن لا يكون نظام الحكم نيابياً بمعنى الكلمة الا اذا كان للمجلس النيابي
أو البرلمان سلطات حقيقية والاشتراك الفعلي في شئون الدولة
١٤٤
الركن الثاني للحكم النيابي : عضو البرلمان يمثل الأمة كلها
١٤٦ ولكن كيف يمكننا عملياً أن نحرر النائب من ضغط الناخبين بحيث يصبح
حقيقة نائباً عن الأمة كلها لا وكيلاً منفذاً لرغبات دائرته الانتخابية ؟
١٤٨
الركن الثالث : استقلال البرلمان مدة نيابته عن مجموع الناخبين
١٥٥
تكييف العلاقة بين البرلمان والأمة أو بمجموع الناخبين
١٥٧
الركن الرابع : تجديد انتخاب النواب من وقت لآخر دورياً
١٦٠
٣ - تطور النظام النيابي وأزمته
١٦١

الفروع الثالث : الحكومة نصف المباشرة Le Gouvernement semi-Direct ١٦٨

١٦٨ تعريف النظام نصف المباشر وأسباب ذبوعه

(١) مظاهر الحكومة نصف أو شبه المباشرة
١٧٠

١ - الاستفتاء التشريعي Referendum législatif ١٧١

٢ - الفيتو الشعبي Veto populaire ١٧٤

٣ - الاقتراح الشعبي initiative ١٧٥

١٧٦ ملاحظة هامة

٤ - إقالة النائب بمعرفة الناخبين Révocation ou Recall ١٧٦

٥ - الحل الشعبي Dissolution populaire ١٧٧

ب - النظام شبه المباشر في سويسرا والولايات المتحدة والبلاد الأخرى
١٧٩

١ - سويسرا ١٧٩

- صفحة
- ١٨٠ (١) الاستفتاء الشعبي في سويسرا
- ١٨١ (٢) القيود الشعبي في سويسرا
- ١٨١ استفتاء الشعب في المعاهدات
- ١٨٢ (٣) الاقتراح الشعبي في سويسرا
- ١٨٣ ٢ - النظام شبه أو نصف المباشرة في الولايات المتحدة الأمريكية
- ١٨٤ (١) الاستفتاء الشعبي في الولايات المتحدة
- ١٨٥ (٢) الاقتراح الشعبي في الولايات المتحدة
- ١٨٦ (٣) تدخل الشعب مباشرة في القضاء
- ١٨٦ ٣ - انتشار الديمقراطية نصف المباشرة بعد الحرب العظمى في البلاد الأخرى
- ١٨٩ ج - مزايا وعيوب النظام نصف المباشر
- ١٨٩ ١ - أهم مزاياه من الوجهة النظرية
- ١٩٠ ٢ - ولكن انتقد بعضهم النظام نصف المباشر لأسباب عديدة
- ١٩٣ د - الديمقراطية نصف المباشرة والدستور المصري
- ١٩٦ الفرع الرابع : نظام المجلسين ونظام المجلس الفردي
- ١٩٧ ١ - مزايا نظام المجلسين - هذه المزايا عديدة متنوعة
- ٢٠١ بالرغم من مزاياه العديدة المتقدمة انتقد بعضهم نظام المجلسين ومن هذه الانتقادات ما هو نظري ومنها ما هو عملي
- ٢٠٥ ب - ضرورة اختلاف المجلسين من حيث التشكيل
- ٢١١ ج - اختصاص كل من المجلسين
- ٢١٣ د - الميول الدستورية الحديثة وأزمة المجالس العليا
- ١٩١١ ١ - سلطة مجلس اللوردات قبل قانون ١٨ أغسطس سنة ١٩١١
- ٢١٤ المعروف باسم The Parliament Act
- ٢٢١ ٢ - ولكن ما هي السلطات التي حافظ عليها مجلس اللوردات والتي له الآن بمقتضى قانون ١٨ أغسطس سنة ١٩١١
- ٢٢٣ ٣ - تقييد سلطة المجالس العليا في كثير من الدساتير الحديثة
- ٢٣٠ ٤ - أزمة المجالس العليا لا أثر لها في الدستور المصري
- ٢٣٢ * الفرع الخامس : كيف ينتخب أعضاء المجالس النيابية
- ٢٣٣ (١) هيئة الناخبين Le Corps Electoral
- ٢٣٣ ١ - من له حق الانتخاب

صفحة	
٢٣٣	ب - هل الانتخاب حق أم وظيفة
٢٣٦	ج - انتشار الاقتراع العام Suffrage universel
٢٣٧	١ - الاقتراع العام لا يشترط أى نصاب مالى فى الناخب
٢٤٣	٢ - الاقتراع العام لا يشترط أية كفاءة فى الناخب
٢٤٦	٣ - الشروط الأخرى غير شرطى النصاب المالى والتعليم لا تعارض مع الاقتراع العام
٢٤٧	أولاً - الجنسية
٢٤٨	ثانياً - الجنس (تصويت النساء)
٢٥٢	ثالثاً - السن
٢٥٤	رابعاً - الاعتبار L'aptitude Morale
٢٥٧	د - وقف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة لبعض الأشخاص
٢٥٩	هـ - جدول الانتخاب : لا يجوز لأحد الاشتراك فى الانتخاب ما لم يكن إسمه مقيداً فى الجدول
٢٦٢	(٢) طريقة الانتخاب
٢٦٣	١ - تقسيم الدولة الى دوائر انتخابية متعددة لانتخاب أعضاء البرلمان
٢٦٨	٢ - الانتخاب الفردى والانتخاب بالقائمة
٢٧٣	٣ - تمثيل الأقليات السياسية Représentation de Minorités
٢٧٥	(١) طريقة التصويت المحدود Vote limité
٢٧٧	(٢) تجمع أوحرة توزيع الأصوات Vote Cumulati
٢٧٨	(٣) التمثيل النسبى Le représentation proportionnelle
٢٨٠	انتشار التمثيل النسبى فى الوقت الحاضر
٢٨٥	٤ - الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر التردد بين الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر فى مصر وأسباب هذا التردد
٢٨٦	هـ - تعدد الأصوات للناخب الواحد
٢٩٢	٦ - التصويت فى معظم البول إختيارى لا إجبارى ومع ذلك فالتصويت الاجبارى أخذ فى الانتشار الآن
٢٩٤	٧ - التصويت السرى والتصويت العلنى
٢٩٦	٨ - تمثيل المصالح Le représentation professionnelle ou des intérêts
٢٩٧	المجالس الاقتصادية الاستشارية
٣٠٦	

صفحة	المجلس الاقتصادي الأعلى المصري
٣٠٩	(٣) الشروط الواجب توافرها في المنتخب
٣١١	Conditions d'éligibilité (١) يشترط في الشخص الذي يرشح نفسه لعضوية البرلمان عادة أن يكون اسمه مدرجاً بأحد جداول الانتخاب
٣١٢	١ - الجنسية
٣١٣	٢ - الجنس Sexe
٣١٢	٣ - السن
٣١٤	٤ - الضباط المستودعين والجنود الذين في الإجازة الحرة
٣١٥	(ب) شروط الترشيح والحصول على عدد معين من الأصوات للفوز في الانتخابات وعدم الجمع بين العضوية وبعض المراكز
٣١٥	١ - معرفة القراءة والكتابة
٣١٥	٢ - النصاب المالي
٣١٧	٣ - شرط الترشيح
٣١٩	٤ - شرط الإقامة في الجهة أو في الدائرة الانتخابية (غير معمول به في مصر الآن)
٣٢٢	٥ - ضرورة الحصول على أغلبية الأصوات في الدائرة : الأغلبية المطلقة والأغلبية النسبية
٣٢٣	حالة المرشح الوحيد : فوزه بعضوية البرلمان بدون انتخابات (انكثراً - مصر)
٣٢٥	٦ - عدم الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف العامة
٣٢٦	الفصل السادس : الحكومة ذات النظام الرئيسى وحكومة الجمعية
٣٢٨	والحكومة البرلمانية
٣٣٠	مبدأ فصل السلطات
٣٣٣	الفرع الاول : النظام الرئيسى : Le régime présidentiel
٣٣٤	(١) النظام الرئيسى في الولايات المتحدة
٣٣٤	١ - حصر السلطة التنفيذية في شخص رئيس الدولة المعين بالانتخاب
٣٣٧	٢ - خضوع الوزراء خضوعاً تآملاً لرئيس الجمهورية وحده
٣٣٨	(١) رئيس الجمهورية حر في اختيار وزرائه
٣٣٩	(٢) رئيس الجمهورية يعزل وزرائه متى شاء

- صفحة
- ٣٤٠ (٣) لا يوجد في الولايات المتحدة مجلس وزراء ولا رئيس للوزارة
٣ — يتميز النظام الرئيسى أيضا بفصل السلطين التنفيذية والتشريعية عن بعضهما الى أقصى حد ممكن
- ٣٤١ (١) استقلال الكونجرس عن الحكومة
- ٣٤١ (٢) استقلال الحكومة عن الكونجرس
- ٣٤٢ الاستثناءات من قاعدة فصل السلطين التنفيذية والتشريعية في الولايات المتحدة . بعض هذه الاستثناءات نص عليها الدستور وبعضها استلزمه العمل
- ٣٤٣ (١) فيتو رئيس الجمهورية
- ٣٤٣ (٢) اشتراك مجلس الشيوخ مع الرئيس في بعض الأعمال
- ٣٤٥ (٣) الاتهام الجائى impeachment .
- ٣٤٦ ب — النظام الرئيسى وجمهوريات أمريكا اللاتينية
- ٣٤٨ الفرع الثانى : حكومة الجمعية (أو الهيئة) النيابية *Gouvernement d'Assemblée*
- ٣٥٠ ١ — دستور استونيا الصادر في ١٥ يونية سنة ١٩٢٠ اظهر مثل لنظام حكمه الجمعية في الدساتير الحديثة : (١) المجلس النيابى هو الذى يعين الحكومة ويمثلها (٢) الحكومة لا سلطة لها على المجلس
- ٣٥٣ ٢ — مثال آخر لحكومة الجمعية النيابية انما دستور أول اكتوبر سنة ١٩٢٠ فشل هذا النظام وتعديل الدستور بقصد تقوية السلطة التنفيذية
- ٣٥٥ ٣ — دستور تركيا الصادر في ٢٠ ابريل سنة ١٩٢٤ يأخذ في نصوصه بنظام حكومة الجمعية ولكن في الواقع تفوق السلطة التنفيذية كبير
- ٣٥٧ ٤ — قد يتحول النظام البرلمانى الى نظام شبه بنظام حكمه الجمعية النيابية اذا اختلف التوازن بين السلطين ورجحت كفة البرلمان على كفة الحكومة
- ٣٥٩ ٥ — نظام حكومة الجمعية النيابية في سويسرا
- ٣٦٠ الفرع الثالث : النظام البرلمانى *Le régime parlementaire*
- ٣٦٢ اختلف الدساتير البرلمانية عن بعضها بعضاً في التفاصيل
- ٣٦٧ ١ — نشأة النظام البرلمانى في انجلترا
- ٣٦٨ ١ — ظهور هيئة الوزارة او الـ Cabinet
- ٣٦٩ ب — مسئولية الوزراء الجنائية وتحولها الى مسئولية سياسية
- ٣٧٣ ج — تقرير مسئولية الوزارة سياسياً أمام البرلمان بسوابق *Précédents*
- ٣٧٥ متعددة في القرن الثامن عشر

- صفحة
- ٣٧٥ (١) استقالة اولبول في سنة ١٧٤١
- (٢) استقالة وزارة لورد نورث في سنة ١٧٨٢ وتأليف وزارة من حزب المعارضة المنتصرة
- ٣٧٧ (٣) استقالة وزارة لورد شلبرن Shelburne سنة ١٧٨٣ بناء على معارضة أغلبية البرلمان
- ٣٧٩ د - أزمة سنة ١٧٨٤ - النزاع بين الملك ومجلس العموم - الملك يعزل وزارة دوق بورتلند الحائزة لثقة مجلس العموم ويعين ولیم بت ، حل المجلس واستفتاء الأمة
- ٣٨٠ هـ - استقرار النظام البرلماني منذ أواخر القرن الثامن عشر وانتقال السلطة الفعلية من الملك للوزارة
- ٣٨٢ ٢ - الهيئات الأساسية في النظام البرلماني
- ٣٨٤ (١) البرلمان - أ - وظائف البرلمان في النظام البرلماني
- ٣٨٥ (١) وظيفة البرلمان التشريعية : اقتراح القوانين وإقرارها
- ٣٨٦ مشروعات القوانين التي تقترحها الحكومة والتي يقترحها أعضاء البرلمان
- ٣٨٨ إحالة المشروعات على اللجنة وكيفية نظرها أمام اللجنة بالمجلس
- ٣٩٠ حق التعديل Droit d'amendement خطره - معالجة ذلك موافقة كل من المجلسين على مشروع القانون ضرورية في بعض الدول ومنها مصر
- ٣٩١ هل الحكومة ملزمة بعرض مشروعات قوانينها على مجلس النواب أولاً ؟
- ٣٩٢ موافقة المجلسين لا تكفي في معظم البلاد الملكية لتام القانون بل لابد من موافقة رئيس الدولة أيضاً - التصديق والفيئو
- ٣٩٤ لا يوجد عندنا حق تصديق Dr. de Sanction بل لدى الصحيح إلا فيما يتعلق بتنقيح الدستور
- ٣٩٩ إصدار القوانين ونشرها
- ٤٠٠ مهمة رئيس الدولة في إصدار القوانين ، ليس الإصدار حقاً من حقوق الملك أو رئيس الجمهورية وإنما هو واجب يتحم القيام به إذا سقط حق الاعتراض الممنوح له وأتته مدته
- ٤٠٢ مدة الإصدار
- ٤٠٣ هل لرئيس الدولة أن يرفض إصدار مشروع قانون أقره البرلمان بحجة أنه مخالف للدستور ؟
- ٤٠٤

٤٠٤	(٢) وظيفة البرلمان المالية
٤٠٥	الموافقة على الميزانية
٤٠٧	الاعتمادات الإضافية
٤٠٩	الحساب الختامي
٤١٠	الموافقة على الضرائب والقروض العمومية
٤١٠	تفوق مجلس النواب على مجلس الشيوخ في المسائل المالية
	ميل المجالس النيابية الى الانصراف - السعي لحصر اقتراح القوانين المالية
٤١١	يبد الحكومة وحدها : إنجلترا ، مصر دستور سنة ١٩٣٥
٤١٣	(٣) مراقبة أعمال الحكومة
	ب - تكوين البرلمان في النظام البرلماني : ازدواج المجلسين ليس شرطاً
٤١٤	أساسياً في هذا النظام
٤١٤	ج - وسائل الرقابة البرلمانية
٤١٤	١ - السؤال Question
٤١٤	٢ - الاستجواب interpellation
٤١٨	٣ - حق التحقيق البرلماني L'enquête
	٤ - لكل من المجلسين حق إبداء الرغبات فيما هو داخل في اختصاص السلطة التنفيذية
٤٢١	٥ - حق رفض الميزانية
٤٢٤	٦ - حق مجلس النواب في اتهام الوزراء عما يقع منهم من الجرائم في تأدية وظائفهم
٤٢٤	د - الرقابة البرلمانية ليس معناها انقضاء البرلمان باستمرار - الدورة العادية والدورة غير العادية
٤٢٥	هل يصح أن تنظر في الدورة غير العادية مسائل غير التي دعى البرلمان من أجلها
٤٢٨	أدوار الانقضاء واحدة لكل من المجلسين
٤٣٠	العدد القانوني (النصاب العددي) والأغلبية
٤٣١	كيفية أخذ الآراء في المجلسين
٤٣٣	علنية الجلسات ونشر محاضراتها
٤٣٣	هـ - اللجان البرلمانية

٤٣٧	و - ضمانات استقلال البرلمان ووسائل حماية أعضائه ضد
٤٣٧	المؤثرات الخارجية
٤٤٠	١ - الحصانة البرلمانية
٤٤١	٢ - عدم مسئولية أعضاء البرلمان عما يصدر منهم من الأقوال وما يدونه
	من الآراء في المجلس
	مدى عدم المسئولية
	مقارنة بين الحصانة البرلمانية L'inviolabilité وعدم المسئولية
٤٤٣	L'irresponsabilité
٤٤٥	٣ - التشدد في فصل الأعضاء
٤٤٥	٤ - عدم الجمع بين عضوية البرلمان وبين أية وظيفة حكومية ذات مرتب
٤٤٦	ما عدا وظائف الوزراء ووكلاء الوزراء البرلمانيين
٤٤٦	٥ - الرتب والنياشين
٤٤٦	٦ - التعامل مع الحكومة
٤٤٧	٧ - المكافأة البرلمانية
٤٤٨	٨ - حرية كل مجلس في انتخاب مكتبه
٤٤٩	٩ - يقوم كل مجلس بوضع لائحته الداخلية
٤٥٢	١٠ - تعطى الدساتير عادة لكل مجلس بواسطة رئيسه حق المحافظة
	على أمنه ونظامه
٤٥٣	١١ - ليس لأحد غير أعضاء المجلس والوزراء ومن يستعينون بهم
٤٥٤	التكلام في المجلس
٤٥٥	١٢ - الفصل في صحة انتخاب ونيابة الأعضاء
٤٥٨	القرارات التي يتخذها المجلس عند فحصه الطعون
	(٢) الوزارة المسئولة
٤٥٨	(أ) أنواع المسئولية الوزارية - المسئولية الوزارية حجر الزاوية
	في النظام البرلماني
٤٦٥	(ب) الوزارة إما أن تكون مسئولة أمام مجلس النواب وحده أو أمام
	كل من المجلسين
	(ج) عدم ثبات الوزارة كأن ولا يزال من العيوب الظاهرة في
٤٦٨	الدول البرلمانية

صفحة

- (د) حق الحل خير ضمان لعدم إساءة البرلمان لسلطته في إسقاط
الوزارات ٤٧٢
- (هـ) الوزارة في النظام البرلماني تتألف من زعماء الأغلبية البرلمانية ٤٧٧
- (و) الوزراء في النظام البرلماني يحضرون المجلسين ولهم حق الكلام
والمناقشة فهما ٤٧٩
- (ز) التجانس الوزاري ٤٨١
- (ح) ممن تتألف هيئة الوزارة : ٤٨٣
- (١) رئيس الوزراء ٤٨٤
- (٢) الوزراء ٤٨٧
- (٣) وكلاء الوزارات البرلمانيون ٤٨٧
- (٤) مجلس الوزراء ٤٩١
- (ط) تبادل الرقابة بين البرلمان والحكومة في النظام البرلماني ٤٩٥
- (٣) رئيس الدولة البرلماني ٤٩٦
- (١) الدولة الملكية أكثر ملائمة للنظام البرلماني من الدول الجمهورية ٤٩٦
- (ب) عدم مسئولية رئيس الدولة خصوصاً في الدول الملكية والنتائج
المتربة على ذلك ٤٩٧
- (١) انتقال السلطة الفعلية من رئيس الدولة البرلماني الى وزرائه ٤٩٩
- (٢) رئيس الدولة لا يعمل بمفرده وجوب اشتراك احد الوزراء
معه لتحمل المسئولية ٥٠٦
- (جـ) هل يمكن الاستغناء عن وظيفة رئيس الدولة البرلماني ٥٠٧
- (١) ضرورة الحصول على أمضاء رئيس الدولة في كثير من الشؤون ٥٠٩
- (٢) اسداء النصير والارشاد ٥١٠
- (٣) رئيس الدولة البرلماني هو الذي يعين الوزراء ويعزلهم ٥١٠
- (٤) سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان (مجلس النواب) حلاً رئيسياً ٥١٦
- ٣ - أزمة النظم البرلماني ٥٨١
- ١ - ضعف السلطة التنفيذية ٥٢٠
- ٢ - ضعف مستوى رجال الحكومة والبرلمان ٥٢٢
- ٣ - مرض الحزبية وما قد ينجم عنه من تفكك في قوى البلاد ٥٢٣
- ٤ - خطر النقابات على الدولة ٥٢٥
- ٥ - عيوب الاجراءات الداخلية للبرلمان ٥٢٧

صفحة	
٥٢٧	٦ - فساد النظم الانتخابية
٥٢٨	٧ - عدم ملائمة النظام القائم لعقليات الشعب واستعداده
٥٣٠	الكتاب الثاني : الدستور المصرى
٥٣٨	الدولة المصرية ونظام الحكم فيها
٥٣٩	الباب الأول : السلطات العامة
٥٤٠	الفصل الاول : السلطة التنفيذية (الملك والوزراء)
٥٤٠	الفرع الاول : الملك - أولاً - الملك يفتح دور الانعقاد العادى
٥٤٢	ثانياً صيانة ذات الملك وعدم المساس بها
٥٤٤	التناجح المرتبة على صيانة ذات الملك
٥٤٥	عدم أهلية الملك للقيام بأعماله بمفرده
٥٤٧	ثالثاً - نظام الحكم فى مصر ملكى وراثى
٥٤٧	النظام الوراثى للعرش
٥٤٨	زواج الامراء
٥٤٨	خلو العرش بعدم وجود من يخلف الملك
٥٤٩	وفاة الملك
٥٥٠	تعذر الحكم على من له ولاية الحكم
٥٥١	مجلس وصاية العرش
٥٥٢	الاتحاد الشخصى والجمع بين تاجين
٥٥٣	رابعاً - الملك يصدق على القوانين ويصدرها
	خامساً - الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل
٥٥٤	أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها
	سادساً - الملك هو الذى يدعو البرلمان الى الاجتماع (٣٦ د) وله تأجيل
٥٥٦	انعقاد البرلمان (٣٩ د) وله حل مجلس النواب (٣٨ د)
٥٥٨	سابعاً - دعوة البرلمان الى انعقاد غير عادى
	ثامناً - الملك يرتب المصالح العمومية ويعين ويعزل الموظفين ويمنح
	الرتب وعناوين الشرف وله حق سك العملة وإعلان الاحكام
	العرفية وكل ذلك يكون بالكيفية المبينة بالقوانين (مواد ٤٣
٥٥٩	و ٤٤ و ٤٥ دستور مصرى)

صفحة	
٥٦٠	تاسعاً - الملك هو القائد الاعلى للجيش البرية والبحرية
٥٦٣	عاشراً - للملك حق العفو وتخفيض العقوبة
٥٦٤	حادى عشر - وظيفة ملك فى تخفيض حدة الخلاف
٥٦٥	ثانى عشر - الملك يسود ولا يحكم
٥٦٦	ثالث عشر - تعيين الوزراء واقتالهم
٥٦٦	رابع عشر - حلف اليمين
٥٦٧	ملاحظات عامة عن مركز رئيس السلطة التنفيذية . وحدة الرئيس الاعلى
٥٦٩	مخصصات الملك
٥٧١	النظام الملكى الدستورى
٥٧٢	الملكية الدستورية
	سلطة الملك وامتيازاته . اشتراك الملك فى أعمال السلطة التشريعية
٥٧٣	والمؤسسة والقضائية والتنفيذية
٥٧٤	الاشياء التى حرمها الدستور على الحكومة . تعديل القوانين وتعطيلها
	والاعفاء من تنفيذها
٥٧٥	أحكام الضرورة
٥٧٧	الفرع الثانى : الوزراء
٥٨٣	ملاحظات عامة عن مركز الوزراء - تاريخ نظام الوزراء
٥٨٦	تعيين الوزراء
٥٨٧	الشروط الأساسية للنظام الملكى البرلمانى
٥٨٨	أساس النظام الوزارى - تعيين الوزراء وانشاء الوزارات
٥٩١	وزراء الدولة والوزراء بلا وزارة فى الدستور المصرى
٥٩٢	العلاقة بين الوزير والوزارة
٥٩٣	تغيير الوزارات والوزراء
٥٩٤	اختصاصات الوزراء - المركز الخاص للوزراء
٥٩٥	العلاقة بين الوزراء ومجلس البرلمان
٥٩٥	اختصاصات الوزراء الحكومية
٥٩٧	المسئولة الوزارية - أصل المسئولية وأنواعها
٥٩٨	المسئولة السياسية
٥٩٩	المسئولة الجنائية للوزراء

صفحة	جرائم القانون العام
٦٠٠	الجرائم المتعلقة بالوظيفة
٦٠١	أمر الملك
٦٠١	مسئولية الوزراء المدنية
٦٠٢	وكلاء الوزارات البرلمانيون
٦٠٢	الفصل الثاني : السلطة التشريعية - البرلمان
٦٠٣	طريقة الانتخاب
٦٠٤	الفرع الاول : تسيير المجلسين - ١ - مجلس النواب
٦١٠	٢ - مجلس الشيوخ
٦١٣	٣ - أحكام عامة للمجلسين - فيما لأعضاء المجلسين وعليهم من الحقوق والواجبات
٦١٦	انعقاد البرلمان
٦١٩	الفرع الثاني : اختصاصات المجلسين
٦٢١	المسائل المالية
٦٢٤	الميزانية
٦٢٧	الفصل الثالث : السلطة القضائية
٦٣١	الباب الثاني : في حقوق المصريين وواجباتهم
٦٣٣	حماية الأقليات
٦٣٨	الجنسية
٦٤١	الباب الثالث : أحكام عامة
٦٤٢	الاسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية
٦٤٢	تسليم اللاجئين السياسيين
٦٤٣	الاجاب
٦٤٣	تقديس الدستور
٦٤٤	محتويات الدستور
٦٤٥	الضمانات الناشئة عن الدستور
٦٤٦	تقيق الدستور

٦٤٧	صفحة
٦٤٩	أحكام ختامية وأحكام وقية (الباب السابع من الدستور المصرى)
٦٥١	مجالس المديرىات والمجالس البلدية
٦٥٣	الكتاب الثالث - الفصل الأول : قانون الانتخاب
٦٥٤	الناخبون
٦٥٥	محل الانتخاب
٦٥٦	جداول الانتخاب
٦٦٠	انتخاب أعضاء مجلس النواب
٦٦٤	عملية الانتخاب
٦٦٤	انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ
٦٦٥	ملاحظات عن مدة وتجديد المجلسين
٦٦٥	أحكام عامة للمجلسين
٦٦٧	سقوط العضوية
٦٦٧	ملخص عملية الانتخاب
٦٦٩	انتخاب أعضاء مجلس النواب
٦٧٠	انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ
٦٨١	الفصل الثانى : بعض قرارات لجان الانتخاب
٧١٠	تقارير لجنة خص الطعون وتحقيق صحة النيابات
٧١٠	الكتاب الرابع - الدساتير الاجنبية
٧١٤	دستور بلجيكا
٧١٧	دستور فرنسا
٧٢١	دستور إنجلترا
٧٢٧	دستور الولايات المتحدة
٧٣١	كلمة فى اللوائح الداخلية
٨٣٤	ملحق : القسم الأول - النصوص
	القسم الثانى - مجموعة أسئلة وجهت فى السنين الماضية

Bibliotheca Alexandrina



0245893